

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA**

**CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS**

**DEPARTAMENTO DE DIREITO**

**FLÁVIO LEAL BINATI**

**NOVA LEI DE DROGAS DEZ ANOS DEPOIS: O fracasso óbvio de uma  
política ultrapassada**

**FLORIANÓPOLIS**

Flávio Leal Binati

**NOVA LEI DE DROGAS DEZ ANOS DEPOIS: O fracasso óbvio de uma  
política ultrapassada**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado ao Curso de Graduação em  
Direito da Universidade Federal de  
Santa Catarina como requisito para  
colação de grau.

**Orientador:** prof. Dr. Alexandre  
Morais da Rosa.

Florianópolis

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
COLEGIADO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

TERMO DE APROVAÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso, intitulado "**Dez anos da nova Lei de Drogas: O fracasso óbvio de uma política ultrapassada**", elaborado pelo(a) acadêmico(a) **Flavio Leal Binati**, defendido em **04/07/2017** e aprovado pela Banca Examinadora composta pelos membros abaixo assinados, obteve aprovação com nota 10 (dez), cumprindo o requisito legal previsto no art. 10 da Resolução nº 09/2004/CES/CNE, regulamentado pela Universidade Federal de Santa Catarina, através da Resolução nº 01/CCGD/CCJ/2014.

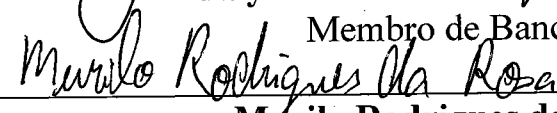
Florianópolis, 4 de Julho de 2017

  
\_\_\_\_\_  
**Alexandre Moraes da Rosa**

Professor(a) Orientador(a)

  
\_\_\_\_\_  
**Nayara Aline Schmitt Azevedo**

Membro de Banca

  
\_\_\_\_\_  
**Murilo Rodrigues da Rosa**

Membro de Banca

## **AGRADECIMENTOS**

Tânia e Marcos. Sem clichê algum, mas são meus grandes incentivadores;

Renato, por ter me recebido em Florianópolis e iniciado essa história. Renato, onde cê vai eu também vou;

Gustavo e Aline, por terem acompanhado a saga desde o meu primeiro vestibular;

Bernardo e Gabriela, pela amizade e pelos longos anos que já vão se acumulando;

Ana Ferreira, Paula e Léo, por serem dessas pessoas que a gente sabe que sempre vão estar;

Carol, Murilo, Denise, Contini, Lulu, Olga e Nina, por estarem presentes nesse semestre que me rendeu um parafuso no pé e muitas lembranças incríveis;

PET Direito e todo mundo que passou por aquela sala nos três anos em que aquele lugar foi meu conforto no CCJ.

Todas as pessoas que eu não quis nomear para não cometer o erro capital de esquecer alguém, mas estão todas no coração,

Rod Rigo, pela parceria na vida e por dividir milhares de histórias por esse mundo que nem sempre vale a nossa lucidez. Nos vemos na Série A;

Ana Carolina, por ter suportado como ninguém esse semestre final e pela esperança da companhia por todos os próximos,

Londrina Esporte Clube, porque eu prometi que faria isso, e por renovar semanalmente as minhas esperanças. Me ensinou melhor do que ninguém a suportar as derrotas e acreditar na volta por cima.

Dedicado a todas as vítimas  
desta guerra insana e  
injustificável

Dedicado também a todas  
que lutam pelo fim da  
proibição

Distraídos venceremos  
p. leminski

## **RESUMO**

A proposta da presente pesquisa será o estudo da política brasileira de proibição das drogas, notadamente pela passagem dos dez anos da Lei nº 11.343/06, a partir de uma perspectiva da criminologia crítica e da teoria da reação social. Inicialmente será visto o percurso histórico que o proibicionismo percorreu até a publicação da nova lei de drogas em 2006. Para tanto, iniciará pela formação da proibição nos EUA do início do século XX, depois irá percorrer o seu crescimento durante os anos que se seguiram, culminando na transnacionalização da política de drogas pela publicação das convenções da Organização das Nações Unidas. Em seguida, verificará a recepção do proibicionismo na América Latina e as contradições desse processo, para logo na sequência analisar a política brasileira de drogas a partir de todos os seus dispositivos legais. Abordará o casamento perfeito entre defesa social, segurança nacional e lei e ordem que foi promovido em nosso país. Será feito então um diagnóstico dos dez anos de aplicação da lei com o uso das mais recentes pesquisas publicadas pelos órgãos oficiais e finalmente se realizará a crítica da política criminal de drogas a partir da oposição entre suas funções declaradas e suas funções reais.

**Palavras-chave: Direito. Proibicionismo. Drogas. Criminologia.**

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>9</b>
<b>2 A POLÍTICA PROIBICIONISTA MUNDIAL E REGIONAL.....</b>	<b>13</b>
2.1 A transnacionalização da guerra às drogas.....	14
2.2 Proibicionismo e a América Latina.....	22
2.3 A evolução proibicionista brasileira.....	27
<b>3 A NOVA LEI DE DROGAS E SEUS FINS DECLARADOS.....</b>	<b>36</b>
3.1 Lei 11.343/2006 e seu futuro imediato.....	36
3.2 Objetivos do proibicionismo.....	45
3.3 Funções da pena.....	46
<b>4 O FRACASSO DA PROIBIÇÃO.....</b>	<b>51</b>
4.1 Encarceramento em massa.....	52
4.2 Proibicionismo e prisão.....	54
4.3 Apreensões de drogas.....	55
4.4 Perfil do preso.....	56
4.5 Mulheres e o tráfico.....	56
4.6 Juventude e o tráfico.....	57
4.7 Drogas e violência.....	59
4.8 O anúncio do fracasso.....	60
<b>5 O SUCESSO DA PROIBIÇÃO.....</b>	<b>62</b>
5.1 Mudança de paradigma e as funções ocultas do sistema penal.....	62
5.2 Controle social da pobreza.....	68
5.3 O inimigo no Direito Penal e o Estado de Exceção.....	74
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>82</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>85</b>

## 1 INTRODUÇÃO

“En la era de las privatizaciones y del mercado libre, el dinero gobierna sin intermediarios. ¿Cuál es la función que se atribuye al estado? El estado debe ocuparse de la disciplina de la mano de obra barata, condenada a salarios enanos, y de la represión de las peligrosas legiones de brazos que no encuentran trabajo: un estado juez y gendarme, y poco más. En muchos países del mundo, la justicia social ha sido reducida a justicia penal. El estado vela por la seguridad pública: de los otros servicios, ya se encargará el mercado; y de la pobreza, gente pobre, regiones pobres, ya se ocupará Dios, si la policía no alcanza. Aunque la administración pública quiera disfrazarse de madre piadosa, no tiene más remedio que consagrar sus menguadas energías a las funciones de vigilancia y castigo. En estos tiempos neoliberales, los derechos públicos se reducen a favores del poder, y el poder se ocupa de la salud pública y de la educación pública, como si fueran formas de la caridad pública, en vísperas de elecciones.”

Eduardo Galeano, *Patas Arriba: La escuela del mundo al Revés*

Considerando a definição da Organização Mundial da Saúde, “As substâncias psicoativas, mais comumente conhecidas como drogas psicoativas, são as que, quando utilizadas, têm a habilidade de mudar os processos de consciência, humor e pensamento individuais” (OMS, 2006, p. 01)

Aproveitaremos de uma divisão usada pelo Escritório das Nações Unidas contra Droga e Crime para introduzir algumas noções sobre as diferentes substâncias, mas já expondo que este não é o tema do trabalho e que não faremos nenhum estudo aprofundado sobre o consumo de drogas e seus efeitos no organismo.

Pois bem, essa divisão assume a existência de três categorias de substâncias, que seriam:

a) Drogas perturbadoras, que “são aquelas relacionadas à produção de quadros de alucinação, geralmente de natureza visual. Fazem com que o cérebro passe a funcionar de maneira perturbada” (UNODC, p. 03). Como exemplos usados na publicação, temos a *Cannabis* (maconha e haxixe), cogumelos, ayahuasca, anticolinérgicos e LSD.

b) Drogas depressoras, que “são substâncias químicas capazes de diminuir as atividades cerebrais. Possuem propriedade analgésica e seus usuários tornam-se sonolentos e desconcentrados” (UNODC, p. 05). Entre estas, temos os tranquilizantes (benzodiazepínicos, barbitúricos, “calmantes” ou ansiolíticos), solventes (esmaltes, thinners, tintas, colas) ou inalantes (lança-perfume e “cheirinho-da-loló”), álcool e opiáceos.

c) Drogas estimulantes, que “são substâncias químicas capazes de aumentar a atividade cerebral. Causam aumento da atenção, aceleração do pensamento e euforia”



(UNODC, p. 7). Exemplos são a cocaína, antidepressivos, tabaco, ecstasy, ice, anabolizantes e anfetaminas.

Para fins deste trabalho, usaremos os termos drogas, tóxicos, substâncias entorpecentes, substâncias psicoativas e substâncias psicotrópicas como sinônimos. Ainda que não necessariamente signifiquem o mesmo, sua exata diferenciação não será de fundamental importância para a compreensão da pesquisa.

O proibicionismo significou que o cultivo, a produção, o uso e o comércio de algumas dessas substâncias fosse considerado um ato contrário à lei. Essa política, que significou a divisão das drogas entre lícitas e ilícitas unicamente pelo critério da definição legal, começou a tomar forma nos Estados Unidos da América e desde então se espalhou pelo mundo todo sob o comando da Organização das Nações Unidas.

Na América Latina não foi diferente e aspectos culturais de civilizações ancestrais foram ignorados em nome de uma guerra que define como inimigas substâncias que historicamente já eram consumidas em diversos rituais e que não significavam nenhum problema para os respectivos povos.

Em nosso país, atualmente esta política está definida na Lei nº 11.343/06 e foi justamente em virtude do marco histórico dos dez anos de sua vigência que se resolveu fazer esta pesquisa para demonstração de seus resultados e perspectivas futuras.

Ao usar o subtítulo “o fracasso óbvio de uma política ultrapassada”, pretendemos já deixar em evidência que a proibição em si não é uma novidade política e que seus resultados são bem conhecidos no mundo todo. Já se sabia de antemão que suas consequências seriam trágicas, levando ao encarceramento em massa da parcela mais pobre da população brasileira e o genocídio de milhares de jovens negros.

Não há como criarmos qualquer ilusão sobre isso. Porém, o que não são tão óbvios assim e que não estão presentes no subtítulo são seus reais significados. Logo, o objetivo principal a que nos propomos foi o de demonstrar que o fracasso no cumprimento dos enunciados presentes na justificativa da nova lei de drogas ao mesmo tempo oculta um sucesso na execução de fins não declarados.

Para tanto, foram utilizadas diversas fontes bibliográficas, nacionais e internacionais, com a intenção de traçar um panorama geral dos principais aspectos que dizem respeito à política proibicionista de drogas, além da consulta a uma série de levantamentos estatísticos, de diferentes órgãos oficiais, que foram fundamentais na demonstração prática das perspectivas teóricas.

Como a intenção foi deter o estudo dentro da perspectiva da política criminal, temas relacionados aos danos que a proibição tem causado sob o ponto de vista da saúde pública acabaram não sendo abordados. Contudo, não ignoramos a importância fundamental das pesquisas também nessa área, especialmente sobre os efeitos da criminalização do comércio na qualidade das substâncias consumidas e sobre a necessidade urgente do investimento em políticas de redução de danos.

Feitas tais ressalvas, podemos avançar para o estudo em si. E começamos no primeiro capítulo, no qual foi feita a contextualização histórica da proibição, partindo desde os seus primórdios, ainda nos EUA, quando começaram a se delinear as ideologias e discursos que posteriormente se firmariam como a base do paradigma atual.

Nosso foco foi desde esse momento já introduzir algumas pistas sobre as reais funções que essa política viria a cumprir no contexto de ampliação da hegemonia do capitalismo a nível mundial, principalmente para não gerar ilusões acerca de seus reais fundamentos.

A seguir, percorremos o crescimento que o proibicionismo foi alcançando nas décadas seguintes até culminar na política transnacional de combate às substâncias entorpecentes que hoje vigora como paradigma fundamental da ONU, com seus princípios e métodos expostos nas convenções internacionais que foram assinadas e implementadas por boa parte dos países do globo.

Aproximando mais o nosso objeto de estudo, partimos para a verificação da adaptação dessa política nos países da América Latina e seus aspectos tão controversos quanto o são seus reais interesses.

Feita toda essa delimitação política e histórica, finalmente nos dedicamos à análise do caso brasileiro através dos dispositivos legais que aos poucos foram se sucedendo. Assim, conseguimos localizar seu papel coadjuvante a nível internacional nas decisões sobre o controle da produção e distribuição de substâncias rotuladas como proibidas.

Nesse momento, foi fundamental precisar as condições nas quais se assentou o proibicionismo à brasileira para entender como se deu tão pacificamente sua implantação, especialmente o seu endurecimento sob as mãos repressoras dos militares que se apossaram do poder após o golpe militar de 1964.

Concluída nossa apresentação histórica, no segundo capítulo nos dedicamos mais detidamente à caracterização da Lei nº 11.343/06 e o processo legislativo que resultou em sua promulgação. Alguns de seus dispositivos foram analisados para a compreensão de possíveis avanços e óbvios retrocessos.

Ainda no mesmo assunto, verificamos a situação atual da controvérsia judiciária sobre a constitucionalidade do art. 28 da referida lei e os principais argumentos envolvidos em torno desta fundamental questão. E também mostramos que existe uma enorme quantidade de projetos legislativos em tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal para propor mudanças no texto legal.

Finalizando essa parte do trabalho, colocamos em debate os objetivos e métodos das políticas internacional e nacional de combate às drogas, para então direcionarmos o estudo de seus efeitos na sociedade e a forma como não foram atingidos aqueles propósitos.

No capítulo seguinte, buscamos uma série de pesquisas e relatórios dos órgãos oficiais brasileiros, como o Departamento Penitenciário Nacional e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, para constatar que a nova lei não serviu para diminuir o comércio de drogas no país ou a violência relacionada ao tráfico.

Ao contrário, verificamos como a promulgação da nova lei em 2006 contribuiu para o aumento significativo do encarceramento de pessoas pelo tráfico de drogas e no assassinato de jovens negros e pobres.

Finalmente, na última parte desta pesquisa nos dedicamos a tentar compreender como essa política fracassada representa na realidade um sucesso no cumprimento de objetivos não declarados.

Para isso, nos dedicamos à desconstrução do paradigma da defesa social a partir dos aportes conceituais fornecidos pelos teóricos da reação social. Assim, foi possível derrubar alguns mitos que estão por trás da política proibicionista e mostrar quais as reais funções dos sistemas penais contemporâneos.

Seguindo essa lógica, tentamos demonstrar como são os mecanismos da criminalização da pobreza e quais os seus instrumentos particulares aqui na periferia do capitalismo.

Concluindo com a verificação dos pressupostos que legitimaram e continuam legitimando a guerra às drogas, pretendemos mostrar alguns dos aspectos fundamentais de uma política que já nasceu ultrapassada e que não tem servido à outra coisa senão à manutenção de um sistema econômico opressor e desigual, fundado em contradições e sustentado à custa da marginalização de uma parcela considerável de miseráveis que se multiplicam pelo mundo.

## 2 A POLÍTICA PROIBICIONISTA MUNDIAL E REGIONAL

Como não é a pretensão desta pesquisa uma análise das origens do consumo de entorpecentes entre seres humanos e muito menos a valoração dos diversos fatores envolvidos na sua busca e seus significados na história da humanidade, importante para o nosso objetivo será a contextualização histórica da política proibicionista e como esta chegou a seu momento atual em nosso país.

Principalmente quando muito se fala sobre o assunto e abundam as mais conflitantes opiniões, com discussões em pleno estágio de desenvolvimento no Supremo Tribunal Federal e até mesmo com um ex-presidente participando de documentário para defender seu ponto de vista<sup>1</sup>.

Assim, em outubro de 2006, após quatro anos de debates legislativos, entrava em vigor a Lei nº 11.343, neste trabalho também chamada Lei de Drogas, Lei Antidrogas, Lei de Entorpecentes, Lei Antitóxicos ou Lei dos Tóxicos, inaugurando um novo marco legal na política brasileira de drogas. Novo, mas não pioneiro, pois essa não foi a primeira regulamentação nacional sobre o assunto e tampouco foi algo inédito no mundo.

Portanto, para chegar ao proibicionismo brasileiro, fundamental entender a política internacional que a legitima, hoje espalhada como paradigma dominante em todo mundo, e bem descrita a seguir:

“As Partes proibirão a produção, fabricação, exportação e importação, comércio, posse ou uso de tais entorpecentes, se, no seu conceito pelas condições existentes em seu país este é o meio mais eficaz de proteger a saúde e bem-estar público.”

O trecho acima foi retirado do artigo 2 da Convenção Única sobre Entorpecentes, publicada pela Organização das Nações Unidas em 1961, e promulgada no Brasil pelo Decreto nº 54.216, de 27 de agosto de 1964, assinado pelo presidente Humberto de Alencar Castello Branco, logo, já sob o regime militar. Sua importância se dá por vigorar até hoje como um dos marcos regulatórios da política transnacional de combate às drogas e ilustrar bem o espírito proibicionista.

Porém, não foi essa a primeira legislação internacional sobre drogas, e é de suma importância investigar como se chegou a esse estágio, no qual se desenhou uma política

---

1 Sobre o assunto, ver o documentário brasileiro “Quebrando o Tabu”, de 2011.

integrada internacional para as drogas, marcada pela abordagem proibicionista como a melhor solução para a proteção do bem-estar e da saúde da população mundial.

## **2.1 A transnacionalização da guerra às drogas**

Inicialmente, cabe destacar que o consumo de substâncias psicoativas já se faz presente desde os primórdios da presença humana na Terra e assim deve permanecer, pelo bem da humanidade, sendo o proibicionismo o fator não natural da equação. Para não se alongar no tema, vamos ao contido já na introdução do magistral livro “*Historia General de las Drogas*”, do espanhol Antonio Escohotado, no qual expõe:

Aunque el efecto solo resulte parcial y pasajero, engañoso, aunque nada sea gratis, la posibilidad de afectar el ánimo con un trozo de cosa tangible asegura ampliamente su propia perpetuación. Para los seres humanos comer, dormir, moverse y hacer cosas semejantes resulta inesencial (cuando no imposible) en estados como el duelo por la pérdida de un ser querido, el temor intenso, la sensación de fracaso y hasta la simple curiosidad. En ello se manifiesta la superioridad del espíritu sobre sus condiciones de existencia; y en poder afectar los ánimos mismos reside lo esencial de algunos fármacos: potenciando momentáneamente la serenidad, la energía y la percepción permiten reducir del mismo modo la aflicción, la apatía y la rutina psíquica. Esto explica que desde el origen de los tiempos se hayan considerado un don divino, de naturaleza fundamentalmente mágica. (1998, p.03)

Dando um salto na história, chegamos aos Estados Unidos quando, em busca de trabalho e fugindo das condições precárias em seu país, a mão de obra chinesa, eficiente e barata, chegou após 1850, na sequência da abolição da escravidão no país ocidental. Ao chegarem para trabalhar na construção de estradas de ferro, mantiveram o costume do consumo de ópio, o que no início não representou um problema.

Porém, com o surgimento das federações de sindicatos operários americanos, começaram a surgir argumentos contrários à população chinesa que, considerando serem excelentes trabalhadores, se baseavam basicamente em ódio racial, e junto vieram leis contra o fumo do ópio, com justificativas sem qualquer embasamento médico.

Igualmente fundados em puro preconceito racial, na mesma época surgiram vozes acusando uma suposta criminalidade da população negra, a qual, nas palavras da preconceituosa elite escravagista, consumia cocaína em excesso e apresentava

comportamentos agressivos, que representavam um perigo para a inocente população branca. (ESCOHOTADO, 1998).

Oficialmente, o discurso proibicionista crescente nos Estados Unidos do início do século XX, agora apoiado por formulações médicas e farmacêuticas, jurava combater o problema do consumo de substâncias psicotrópicas, pois o considerava um vício estranho à moral e aos bons costumes locais, devendo ser erradicado a partir de medidas extremas, de modo a evitar que o povo americano fosse influenciado pela degeneração dessas minorias.

Justamente algo que não se pode perder de vista é o fato de que cada uma das drogas inimigas da nação continuava sendo relacionada com minorias sociais e raciais. Era o argumento ideal para continuar depreciando grandes contingentes humanos e isso é fundamental para entender como o proibicionismo escondeu seus reais objetivos desde seu princípio e assim segue mais de um século depois. E enquanto isso, os barbitúricos, que na época já eram um real problema para a população, seguem sem qualquer inclusão na discussão por cinquenta anos mais, sendo considerados simples medicamentos sem efeitos adversos.

Em um momento histórico em que os Estados Unidos buscavam o protagonismo mundial, era importante exibir o país como o berço de uma civilização avançada, livre de vícios, pronta para guiar o mundo no caminho do progresso, relacionado visceralmente à implantação do capitalismo mundial. Mostrava ao mundo como fazer isso controlando os grupos minoritários que caminhavam contra a corrente, tirando-os do caminho com a justificativa da luta contra as drogas.

Assim, às já abordadas relações entre chineses e o ópio, negros e a cocaína, somam-se irlandeses e o álcool e mexicanos e a maconha. Em todos esses casos, a mesma lógica: minorias portando comportamentos reprováveis que ameaçavam os valores profundos dos EUA. Na realidade, todavia, todas sofrendo pela mesma justificativa, cometer o crime fundamental de disputar empregos com os americanos. Ao longo do trabalho veremos que esse mecanismo de controle prosperou durante todo o século, e agora, exemplificativamente, são alvos desse preconceito os agricultores de coca na Bolívia e os favelados do Rio de Janeiro. (ZACCONE, 2011)

Na sequência, era preciso conquistar a opinião pública para justificar o combate aos maus costumes por parte do bom povo estadunidense, branco e de origem anglo-saxônica. Este deveria se unir para salvar o país da degeneração promovida pelo “outro”, o usuário de narcóticos, aglutinador de todas as piores características de um ser humano.

Foi com esse espírito que os Estados Unidos lograram a realização, em 1909, da Conferência de Xangai, onde começaram a se discutir as propostas que resultaram, em 1911, na Primeira Conferência Internacional do Ópio, com sede em Haia, Holanda. Seu intento de controle penal internacional sobre as drogas resultou no ano seguinte na Primeira Convenção Internacional do Ópio, em um trabalho de alguns poucos países<sup>2</sup> para regulamentar a produção e distribuição de ópio, morfina e cocaína, além de drogas preparadas e derivadas destas substâncias.

Contudo, essa foi uma legislação que ainda restou muito mais regulatória do que proibitiva, prevendo a autorização do uso médico e legítimo para as substâncias e abrindo brechas para que cada país signatário adotasse em seu interesse uma legislação interna sobre o tema. As poucas assinaturas mundiais para a Convenção resultaram em sua validade somente em 1919, após ser incorporada ao Tratado de Versalhes, que colocou fim na Primeira Grande Guerra.

De qualquer forma, estavam assentadas as bases para o que viria a ser a política internacional proibicionista. Os Estados Unidos inauguram internamente esse sistema com a publicação da famosa Lei Seca em 1920, vigorando por 13 anos a partir de uma emenda à Constituição<sup>3</sup>, a qual previa a proibição da fabricação, comércio, transporte, exportação e importação de bebidas alcoólicas. Obviamente que o consumo das substâncias proibidas continuou existindo fortemente, inclusive sendo incrementado pelas novas diretrizes políticas. Escohotado define exemplarmente esse fato em sua obra:

Sin la impronta del fundamentalismo es dudoso que el camino elegido hubiese sido la prohibición. La historia humana no conoce una sola droga que haya dejado de consumirse o desaparecido por ser prohibida, pero muestra que su empleo tiene muchas más probabilidades de hacerse delirante si se prohíbe; lo adherido a la ilegalización (adulteraciones, contacto con ambientes criminales, precios usurarios, inseguridades en el suministro, mitos) erosiona el sentido crítico del usuario, haciendo que tienda a consumirla con menos medida. Una droga no es sólo Un cierto compuesto

---

2 Foram 12 países no total: Alemanha, Estados Unidos, China, França, Reino Unido, Itália, Japão, Holanda, Pérsia (atual Irã), Portugal, Rússia e Siam (atual Tailândia).

3 Emenda XVIII:

Seção 1. Um ano depois da ratificação deste artigo será proibida a manufatura, venda ou transporte de bebidas alcoólicas, assim como a sua importação ou exportação, nos Estados Unidos e em todos os territórios sujeitos a sua jurisdição.

Seção 2. O Congresso e os diversos Estados terão competência para fixar as leis que garantem o cumprimento deste artigo.

Seção 3. Este artigo não vigorará enquanto não for ratificado, como emenda à Constituição, pelas Legislaturas dos diversos Estados, de acordo com as disposições da Constituição, dentro de sete anos a contar da data em que o Congresso o submeter aos Estados.

químico, sino algo cuyos efectos dependen de las condiciones vigentes para el acceso a ella. El café estuvo prohibido en Rusia, con penas de tortura y mutilación, y sus arriesgados adeptos tendían a beberlo muy ávidamente; cuando la policía zarista encontraba a alguna presa de una crisis nerviosa lo atribuía al fármaco, y se apoyaba en ello para aumentar la represión, aunque en buena medida ese irracional uso fuera una consecuencia de la represión misma. Cosa idéntica pasó en Paraguay con el mate, en China con el opio, y estaba sucediendo entonces en Estados Unidos con el alcohol. ¿Había motivo para esperar algo distinto en el caso de los llamados narcóticos? (1998, p. 492)

Sob a inegável liderança diplomática dos Estados Unidos, outras convenções internacionais se seguiram, surgindo aos poucos o viés proibicionista visto nas décadas posteriores. A Convenção de Genebra de 1925 conservou a previsão dos usos médico e científico, sem manter um controle restritivo sobre plantações, prevendo apenas inspeções. Uma grande novidade foi a criação do Comitê Central Permanente, primeira instituição internacional duradoura em matéria de drogas. (ESCOHOTADO, 1998).

Outra novidade foi a inclusão da heroína e do haxixe<sup>4</sup> na lista de substâncias controladas. Quanto a este último, importante notar que sua inclusão se deu por interesse principal da Inglaterra, pois os egípcios desafiavam o colonialismo ao opor seu consumo aos produtos de origem metropolitana, como o *whisky* e a heroína oferecidos pelos colonizadores, em uma atitude claramente subversiva.

Ainda foram realizadas mais duas conferências em Genebra, em 1931 e 1936, as últimas sob a forma de Sociedade de Nações, e com os Estados Unidos como principal financiador, com grande poder para aprovar as políticas de seu interesse. Na última, aparece com destaque a obrigação de cada país firmante implantar internamente dispositivos legais prevendo penas severas, inclusive privativas de liberdade, tanto para o tráfico quanto para a simples posse de entorpecentes.

Antes de prosseguir, fundamental relacionar o proibicionismo à ideologia dominante no âmbito do controle penal, entendendo ambos a partir do contexto histórico que foi se desenvolvendo. Nascida contemporaneamente às revoluções burguesas, a ideologia da defesa social logo assumiria o predomínio ideológico por sua função legitimante em face do sistema penal, em conformidade às exigências políticas no interior da sociedade burguesa. (BARATTA, 2011)

---

4 Droga de efeito entorpecente preparada com a resina segregada pelas inflorescências femininas do cânhamo (*Cannabis sativa*), cujo componente ativo é o *tetraidrocanabinol* (THC).



Utilizaremos como apoio o pensamento do mestre Alessandro Baratta para a caracterização dos fundamentos desta ideologia. Resumidamente, são seis os princípios que expressam o seu conteúdo, conforme veremos adiante:

a) Princípio da legitimidade: como entidade legítima para reprovação do desvio e reafirmação dos valores fundamentais do grupo, a sociedade reconhece no Estado o organismo responsável pela repressão da criminalidade, utilizando-se para este fim das instâncias oficiais (poder legislativo, polícia, poder judiciário) do controle social para incidir sobre os indivíduos responsáveis.

b) Princípio do bem e do mal: a sociedade sadia representa o bem. O crime representa um desvio dentro dela, devendo ser curado. Logo, o indivíduo criminoso representa o mal.

c) Princípio da culpabilidade: a sociedade possui normas e valores intrínsecos, presentes antes mesmo da positivação pelo legislador. O desvio então é uma conduta individual e reprovável, expressão de uma atitude interior.

d) Princípio da finalidade ou da prevenção: a pena tem duas funções. Retribuir o mal cometido através de uma sanção, prevista anteriormente pelo legislativo, que seja justa e adequada ao criminoso, servindo à sua ressocialização. Tal sanção, como norma abstrata, serve também para desmotivar o cometimento do crime pelo restante do corpo social, prevenindo o desvio.

e) Princípio da igualdade: a lei deve ser igual para todos, servindo para toda a sociedade e sendo igualmente aplicada para todos os criminosos.

f) Princípio do interesse social e do delito natural: a norma penal deve proteger os valores fundamentais da sociedade, aqueles essenciais à sua existência como tal, reprovando os comportamentos identificados como ofensivos a estes, considerando os interesses comuns de todos os cidadãos. (BARATTA, 2001)

É claramente perceptível a adaptação dessa ideologia ao discurso da política de drogas. E conforme a evolução dos fatos históricos, ela foi se moldando e agregando novos elementos para manter a legitimação da prática penal. Assim, após a Segunda Guerra Mundial, quando se apresentava no horizonte a explosão da Guerra Fria, o sistema capitalista devia afirmar sua vocação de estágio máximo de desenvolvimento humano, plenamente exportável como modelo para o resto do mundo. Logo, qualquer desvio surgido em seu interior devia ser tratado em nível individual. O indivíduo delinquente, perigoso para a estabilidade, seria o alvo do tratamento estatal. (DEL OLMO, 2004)

Há uma clara relação dialética entre a evolução do capitalismo e sua ideologia e a adaptação dos paradigmas dominantes no âmbito das ciências criminais. Rosa Del Olmo localiza o paradigma seguinte, a transnacionalização das políticas de drogas, nesse contexto, conforme a seguir:

A nova ordem mundial exige que a ideologia punitiva adquira uma distinção distinta. Deve ser transnacional e se ocupar simultaneamente dos problemas internos nas sociedades do capitalismo avançado, assim como dos problemas que possam surgir na periferia como ameaças a esse capitalismo. *Isso explica a reformulação no campo da prevenção do delito e do tratamento do delinquente.* (2004, p. 151)

Já no final da década de 50 e início da seguinte, não era mais possível relacionar o problema das drogas somente às minorias econômicas e raciais, pois era impossível esconder a existência de seu consumo desenfreado entre os demais estratos sociais. Era época da chamada “contracultura”, da rebeldia juvenil, de protestos contra a Guerra do Vietnã, de acontecimentos marcantes como o Festival de Woodstock. Havia uma difusão generalizada de drogas e de explosão da indústria farmacêutica nos países desenvolvidos. Surgia o LSD e o consumo da maconha já não podia ser exclusivamente relacionado aos mexicanos, crescendo nas camadas média e alta da população. (DEL OLMO, 1990)

Assim sendo, veio a calhar perfeitamente o aprofundamento de uma ideologia da diferenciação social, pela qual os indivíduos podem ser divididos entre as minorias de antes, responsáveis pelo desvio e perigosas para as demais classes, portanto alvos do controle penal estatal; e o restante da sociedade, digno de tratamento médico pela sua condição de meros usuários, vítimas da degeneração trazida pelos primeiros. Como resume bem o delegado carioca Orlando Zaccone (2011, p. 88), voz ativa na luta contra o proibicionismo: “para o consumidor, um médico, um psicólogo e um assistente social; para o traficante, um carcereiro”.

Nota-se aí a passagem de um discurso ético-jurídico, que representava a luta do bem contra o mal, baseada em estereótipos morais, para um modelo médico sanitário, centrado em um estereótipo de dependência e no consumidor como um doente que deveria ser tratado. (DEL OLMO, 1990)

Ainda, uma vez que os sujeitos individualizados foram divididos em traficantes e usuários, a nível internacional os países foram divididos em consumidores e produtores, “mundo livre versus países inimigos”, com a óbvia identificação dos últimos com os países pobres, necessitando os países ricos de elementos legitimantes para sua intervenção nos países

periféricos. Assim, já era o tempo de intensificar o controle das drogas, com clara intenção proibicionista e punitiva, obrigatoriamente internacionalizando seu combate. (CARVALHO, 2016)

Isso se expressou de forma definitiva na anteriormente referida Convenção Única sobre Entorpecentes de 1961, já editada sob a tutela da Organização das Nações Unidas<sup>5</sup>, onde estão explícitas as posições de enfrentamento ao tráfico e de tratamento ao usuário, consagrando um discurso médico-jurídico que seria o resultado da fusão de um discurso ético-jurídico com um modelo médico-sanitário.

Em seu artigo 35, surge com força aquilo que adiante poderemos chamar de “guerra às drogas”, conforme os seguintes trechos, que abordam a ação dos signatários contra o tráfico ilícito:

“a) adotarão medidas, no plano nacional, para a coordenação da ação preventiva e repressiva contra o tráfico ilícito, podendo designar um organismo adequado que se encarregue desta coordenação; b) prestar-se-ão mútua assistência na **luta contra o tráfico ilícito de entorpecentes**,” (grifo nosso).

Já no artigo 38 estão contidas as premissas para o tratamento especial ao usuário, em sua condição de toxicômano, merecedor de uma atenção diferenciada frente aos traficantes de drogas, os verdadeiros inimigos das nações e causadores de todos os males das sociedades modernas, segundo o ideal expresso pela política das Nações Unidas:

“1. As Partes darão especial atenção à concessão de facilidades para o tratamento médico, o cuidado e a reabilitação dos toxicômanos. 2. Se a toxicomania constituir um problema grave para uma das Partes, e se seus recursos econômicos e permitirem, é conveniente que essa Parte conceda facilidades adequadas para o tratamento eficaz dos toxicômanos.”

Há ainda outros pontos importantes a serem destacados, como a autorização para que os países pudessem internamente aplicar regulamentos mais rigorosos para o controle do uso e abuso de entorpecentes, agradando principalmente aos Estados Unidos, potência imperialista e principal articulador da política proibicionista. E obviamente a previsão de listas contendo as drogas proibidas, incluindo quase cem substâncias psicoativas, figurando entre elas todas as anteriormente reguladas e agora uma série de entorpecentes sintéticos, finalmente alvos da preocupação mundial.

---

<sup>5</sup> Fundada em 1945, logo após o término da Segunda Guerra Mundial, em substituição à Liga das Nações.

Em 1971, o presidente americano Richard Nixon declarou que o abuso de drogas era o inimigo público número 1 da América<sup>6</sup>, justificando uma verdadeira cruzada moderna em busca de erradicar algumas substâncias entorpecentes. Porém, o que se viu foi uma guerra fracassada em seus objetivos declarados, trazendo consigo um rastro de violência, corrupção, assassinatos e encarceramento em massa, sem obviamente obter a diminuição da produção e consumo mundial de drogas.

Sobrevieram outros dois documentos das Nações Unidas, a Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas de 1971 e a Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas de 1988, que, juntos da Convenção de 1961, atualizada por meio de protocolo assinado em 1972, formam a tríade jurídica na qual até hoje está embasada a política internacional de combate às drogas, justificada em nome da saúde física e moral da humanidade.

O documento de 1988 é o mais atual tratado internacional sobre drogas, onde ficam evidentes as exigências de uma cooperação internacional para a erradicação de um problema global através da atuação repressiva. O belicismo do texto deixa explícito que a guerra às drogas continua e que o tratamento deve ser cada vez mais duro. Há a novidade do apelo que se faz à estreita ligação entre o tráfico ilícito e outras atividades criminosas organizadas, suscitando o medo nas populações e legitimando as ações coletivas para defender-se das ameaças à estabilidade, a segurança e a soberania dos Estados. (BOITEUX, 2006).

Desde o primeiro tratado internacional abordando o tema das drogas, já foram 13 os instrumentos propostos. Sempre pensados pelas potências mundiais e impostos ao resto do mundo, com a pressão adicional do risco de sanções econômicas pelo seu descumprimento, continuam fracassando em seus objetivos de erradicação das drogas. A cada ano os dados oficiais demonstram que não há a redução da demanda e da oferta das substâncias controladas. Pelo contrário, a produção e o consumo aumentaram progressivamente e em escala maior a cada nova proposta mais rigorosa de proibição<sup>7</sup>.

Mais adiante, quando da crítica ao plano nacional de controle das drogas, serão analisadas as ocultas e, por isso mesmo, verdadeiras, intenções da política criminal, pois as

---

6 “The new public enemy no. 1”, Time, 28-6-1971, pág. 18.

7 “Cerca de 29,5 milhões de pessoas em todo o mundo sofrem de transtornos provocados pelo uso de drogas. Os opióides são os mais prejudiciais: aponta Relatório Mundial sobre Drogas 2017 do UNODC”. Disponível em: <[https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2017/06/cerca-de-29-5-milhes-de-pessoas-em-todo-o-mundo-sofrem-de-transtornos-provocados-pelo-uso-de-drogas—os-opioides-so-os-mais-prejudiciais\\_-aponta-relatrio-mundial-sobre-drogas-2017-do-unodc.html](https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2017/06/cerca-de-29-5-milhes-de-pessoas-em-todo-o-mundo-sofrem-de-transtornos-provocados-pelo-uso-de-drogas—os-opioides-so-os-mais-prejudiciais_-aponta-relatrio-mundial-sobre-drogas-2017-do-unodc.html)>. Acesso em: 24 junho 2016.

observações para o caso brasileiro em muito são válidas nos demais países, tendo em vista ser essa mais uma política decidida pelos países ricos do mundo e impostas ao sul.

Contudo, antes de avançarmos, e para já introduzir alguns questionamentos, fica outra lição de Escotado que atinge em cheio as falsas boas intenções da Organização das Nações Unidas e seu utópico ideal de um mundo livre de drogas:

La pregunta ¿qué drogas son peligrosas y merecedoras de control? tiene ya una respuesta terminante. Son peligrosas y merecedoras de control aquellas cuyo consumo alarme a las fuerzas del orden en cada territorio. Drogas peligrosas son las drogas prohibidas. Es la prohibición aquello que determina la naturaleza farmacológica de algo, en vez de ser esa naturaleza lo que determina su prohibición. Aparentar lo contrario, durante sesenta años, había sido un modo de preparar a la sociedad para que aceptase el inevitable crecimiento de la administración pública. (1998, p. 689)

Estabelecidas as condições mundiais nas quais foi fundado e executado o paradigma proibicionista de combate às drogas, partiremos para o estudo da política brasileira e sua consequente crítica, mas não sem antes verificar algumas condições específicas da América Latina, fundamentais para melhor localizar o Brasil no contexto da perseguição aos entorpecentes.

## 2.2 Proibicionismo e a América Latina

“¿Dónde iremos a buscar modelos? La América Española es original. Original han de ser sus Instituciones y su Gobierno. Y originales los medios de fundar unas y otro. O inventamos o erramos.”

Simón Rodríguez, *Sociedades Americanas*

Muita razão cabia a esse ilustre pensador latino americano, famoso por ser o mentor do Libertador Simón Bolívar, quando comentava sobre as oportunidades vigentes para a América Latina nos primeiros anos de independência. Se atualizarmos a discussão e falarmos de política de drogas, o que necessariamente ocorreu foi um erro, justamente pela aceitação dos modelos gestados pelos países ricos do mundo, em especial pelos Estados Unidos, já uma potência mundial no século XX e grande influenciador das decisões de organismos como a Organização Mundial da Saúde e da Organização das Nações Unidas.

A nível internacional, somente a partir da Segunda Conferência do Ópio, a qual resultou na Convenção de Genebra de 1925, é que podemos ver a participação de países da

América Latina, mas sem qualquer protagonismo e de forma ainda muito tímida. Essa atuação continua nas conferências seguintes, mas nos moldes que já vinham sendo estabelecidos, ou seja, acatando os modelos impostos pelas delegações dos países centrais.

Posteriormente, já após a crise de 1929 e a Segunda Guerra Mundial, a nova ordem mundial ia se configurando e os Estados Unidos aplicavam uma “política da boa vizinhança” no subcontinente para garantir sua hierarquia em nível econômico e político, mantendo as condições de subdesenvolvimento e dependência<sup>8</sup>.

Como já vimos anteriormente, em um momento de pleno predomínio da ideologia da defesa social e a lógica da diferenciação social, a política de drogas foi se moldando para fornecer à potência mundial os subsídios para um maior intervencionismo nos demais países do continente e às elites latinas os instrumentos para a implantação do capitalismo na periferia.

Neste ponto é importante deixar evidente que a relação não se desenvolveu unicamente de forma impositiva, promovida de maneira unilateral pelo imperialismo mundial. As classes dominantes de nossos países sabiam que precisavam controlar seus conflitos internos para se incorporar ao sistema internacional, e viram na política desenvolvida nos países ricos o modelo considerado ideal, independente das condições desiguais de desenvolvimento do capitalismo em cada país. Nas palavras do historiador Jorge Abelardo Ramos,

O nobre produto importado vinha com a garantia do selo europeu e isso era suficiente! Entretanto, empregávamos essa superestrutura jurídica e filosófica burguesa sem haver realizado, na América Latina, a revolução burguesa que a havia gerado na Europa. Operava-se uma viagem transatlântica das leis e da filosofia sem importar, ao mesmo tempo, as relações sociais, os métodos de produção e tampouco a estrutura de classes. (2014, p.358)

A década de 50 viu se acirrar a disputa ideológica da Guerra Fria e a questão do domínio sobre a América Latina se tornou central para os EUA. O final da década foi marcado pela Revolução Cubana e o medo da propagação dos ideais revolucionários pelo continente trouxe a necessidade de uma atuação incisiva. Um marco importante foi a Aliança para o

---

8 Para maior compreensão do fenômeno da dependência latinoamericana, ver as obras de autores como Agustín Cueva, Darcy Ribeiro, Aníbal Quijano, Ruy Mauro Marini, André Gunder Frank, Vânia Bambirra, Theotonio dos Santos, entre outros.

Progresso<sup>9</sup>, apresentada em 1961 pela administração Kennedy em clara resposta à revolução na ilha caribenha.

A uma política transnacional de desenvolvimento econômico correspondeu uma transnacionalização do controle penal, e no tocante às drogas estamos justamente no momento da promulgação da Convenção Única sobre Entorpecentes e a imposição de adaptação das leis internas dos países participantes como meio eficaz de internacionalizar seus princípios.

Para a implantação segura e eficaz da política criminal no interior dos países latinos, o governo dos EUA não hesitou no apoio direto aos golpes militares ocorridos no continente no período. Os militares foram grandes aliados dos americanos no controle da subversão interna e na garantia da continuidade da exploração capitalista. E relacionar o consumo de drogas ao aumento da delinquência e na consequente necessidade de endurecimento de seu controle penal foi “coincidentemente” fundamental para controle das classes subalternas e manutenção da hegemonia política e ideológica.

A aplicação dos estereótipos morais e da dependência ficou bem evidente pela desigualdade social gritante do continente, resultando da origem do consumidor a chave para se decidir qual o tratamento a ser dispensado. Del Olmo expõe muito bem essa distinção,

Se eram os habitantes de favelas, seguramente haviam cometido um delito, porque a maconha os tornava agressivos. Se eram os "meninos de bem", a droga os tornava apáticos. Daí que aos habitantes das favelas fosse aplicado o *estereótipo criminoso* e fossem condenados a severas penas de prisão por traficância, apesar de só levarem consigo um par de cigarros; em troca, os "meninos de bem", que cultivavam a planta em sua própria casa, como aconteceu em inúmeras ocasiões, eram mandados a alguma clínica particular para em seguida serem enviados aos Estados Unidos porque eram "doentes" e seriam sujeitos a tratamento, de acordo com o discurso médico tão em moda na época nos Estados Unidos. A eles corresponderia o *estereótipo da dependência*. (1990, p. 46)

Já na década de oitenta, quando o socialismo começava a dar sinais de enfraquecimento e o discurso polarizado da Guerra Fria também, as ditaduras militares na América Latina foram se deteriorando sem o apoio incondicional que recebiam anteriormente dos EUA. Foi então nesse período que a ameaça do avanço do comunismo foi substituída pela emergência do combate às drogas como grande justificativa para manutenção das operações militares norte-americanas.

---

9 O plano inicial previa investimentos americanos da ordem de dois bilhões de dólares anuais pelo período de dez anos. Acabou não evoluindo após a morte de Kennedy, dando lugar ao apoio aos golpes militares, mais eficazes no controle dos dissidentes.

Há um momento de transição que corresponde a um período de vinculação dos grupos rebeldes aos grupos ligados ao narcotráfico. Essa ligação ficou explícita em um documento editado em abril de 1986 pelo presidente Ronald Reagan, intitulado “National Security Decision Directive” (NSDD), de número 221, com o subtítulo “Narcotics and National Security”, no qual se afirmava:

“Enquanto os efeitos domésticos das drogas são um sério problema social para os Estados Unidos e exigem: a contínua perseguição agressiva das forças executivas, cuidados de saúde, e demandam programas de redução; a ameaça à segurança nacional representada pelo tráfico de drogas é particularmente séria fora das fronteiras americanas. De interesse primário são aquelas nações com uma florescente indústria de narcóticos, onde a combinação de organizações de tráfico criminal internacional, insurgentes rurais, e terrorista urbanos podem: minar a estabilidade do governo local; corromper os esforços de acabar com o cultivo, processamento e distribuição de drogas; e distorcer a percepção pública da questão dos narcóticos de tal forma que isso se torne parte de um debate anti-EUA e anti-Ocidente.” (NSDD-221, p. 1, tradução nossa).

“Alguns grupos insurgentes financiam suas atividades através da taxação de ações do tráfico de drogas, provendo proteção a traficantes locais ou cultivando suas próprias colheitas de drogas. Acesso ao dinheiro disponível pelos narcóticos pode ter um maior impacto na capacidade das forças insurgentes” (NSDD-221, p. 2, tradução nossa).

“Política: O tráfico internacional de drogas ameaça a segurança nacional dos Estados Unidos pela potencial desestabilização de aliados democráticos. Essa é portanto a política dos Estados Unidos, em cooperação com outras nações, para acabar com a produção e o fluxo de narcóticos ilícitos, reduzir a habilidade de grupos insurgentes e terroristas de usarem o tráfico de drogas para apoiar suas atividades, e fortalecer a capacidade de governos individuais de confrontar e derrotar essa ameaça” (NSDD-221, p. 2, tradução nossa).

Adotando essa visão, os EUA legitimavam a sua política imperialista e a continuidade de sua hegemonia mundial, especialmente na América Latina, tomando para si um papel de guardião de uma duvidosa moral antidrogas e em defesa da democracia. Para garantir a adesão dos países latino-americanos, eram previstas sanções econômicas e reprimendas diplomáticas aos países que não colaborassem com o combate ao tráfico ilícito de entorpecentes. (RODRIGUES, 2012)

O papel central da guerra às drogas na política internacional restava então muito bem delimitado, continuando até hoje como uma das grandes questões do continente e sem significativas mudanças, persistindo o tráfico de drogas como inimigo fundamental das grandes potências mundiais, merecedor de enormes investimentos para sua improvável erradicação.



Em um grandioso estudo levado a cabo pelo Transnational Institute (TNI) e o Washington Office on Latin America (WOLA), foi analisada a evolução histórica e a situação atual das políticas de drogas em oito países do continente<sup>10</sup>. Feitas as ressalvas quanto às particularidades dos casos específicos, algumas conclusões gerais são tranquilamente aplicáveis em todos os casos, conforme segue:

a) Os países latinos nem sempre tiveram leis tão rígidas para o tema das drogas. O endurecimento se deu especialmente após as convenções da ONU, obedecendo às pressões internacionais, notadamente dos EUA, que condicionaram assistência econômica e benefícios comerciais à aceitação de suas estratégias particulares de combate às drogas.

b) Em épocas em que o tema das drogas nem mesmo era central para estes países, foram aplicadas leis extremamente punitivas para tratar do problema, apresentando flagrantes desproporcionalidades com outros crimes previstos em seus códigos nacionais.

c) De maneira geral, as legislações não distinguem entre os níveis de envolvimento no negócio, tratando igualmente pequenos vendedores do varejo da droga e grandes traficantes. Ainda, não há distinção entre as drogas, havendo tratamento similar para substâncias com repercussões distintas no corpo social.

d) O rigor da legislação atual contribuiu significativamente para a explosão das taxas de encarceramento e resultou em problemas de superlotação do sistema prisional em todos os países, com preocupantes taxas em pleno movimento ascendente.

e) Se observa sistematicamente um abuso das detenções preventivas para os delitos de drogas, não sendo raros os casos onde transcorrem alguns anos de manutenção dessa situação até a promulgação de uma sentença definitiva.

f) Na linha do ponto anterior, outra questão gritante é o fato de ser negada a aplicação de penas alternativas para os acusados, em contraste com o tratamento dispensado aos acusados por delitos que são até mais graves.

g) Em todos os casos estudados, não são garantidos os padrões mínimos de respeito aos direitos dos reclusos, sobressaltando a precariedade das prisões no continente.

h) Na maioria dos países não há uma distinção objetiva entre tráfico e uso, ficando a cargo da polícia e da justiça sua caracterização, o que ocasiona a presença de pessoas nas prisões pela simples posse de uma quantidade ínfima das substâncias proibidas.

i) Analisando a população carcerária, é notória a presença de uma maioria de acusados por pequenos delitos condenado a penas desproporcionalmente altas e a ausência

---

10 Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, México, Peru e Uruguai.

dos grandes traficantes. Uma consequência imediata deste fato é o fortalecimento das organizações criminosas no interior dos presídios, com a constante cooptação deste enorme contingente de pequenos comerciantes de drogas.

j) A pesquisa comprova que o peso da lei tem recorrentemente recaído sobre uma parte específica da população, integrada por pessoas pobres, de baixa escolaridade, desempregadas ou com trabalhos informais, atraídas pelas possibilidades de obtenção de grandes recursos com o comércio ilegal de substâncias ilícitas.

k) O estudo revelou três fenômenos relacionados às políticas de drogas: um número cada vez maior de mulheres, de “mulas” (pessoas que fazem o transporte de drogas) e de estrangeiros encarcerados.

l) Ainda são escassos e incompletos os estudos sobre o tema, exigindo um esforço maior das agências oficiais para o fornecimento de dados suficientes para completa análise da repercussão das políticas de drogas nas sociedades latino-americanas. (TNI y WOLA, 2010)

Adiante, ao estudarmos o caso brasileiro, ainda serão feitas análises específicas sobre os pontos acima. Por enquanto já fica a observação óbvia de que a política proibicionista não trouxe uma série de efeitos adversos somente em nosso país, por questões particulares nossas, mas sim em todo o continente, levando à conclusão de que são efeitos próprios ao proibicionismo.

Não poderia dar certo na América Latina, com suas particularidades históricas, culturais e sociais, a importação e imposição de modelos gestados no centro do mundo, por países com desenvolvimento econômico totalmente distinto do nosso, com configuração social diversa e outra relação com o consumo das substâncias que foram sendo gradativamente proibidas.

Porém, antes de avançarmos na percepção do momento atual e sua consequente crítica, ainda falta perceber a evolução história da proibição das drogas no Brasil, em um caminho que muito se assemelhou ao conduzido em seus vizinhos, sob a clara influência da política norte americana.

### **2.3 A evolução proibicionista brasileira**

Apoiando-se em todo o anteriormente exposto, já se tem um panorama geral do proibicionismo. Tendo em conta o contexto histórico que ia se desenvolvendo no mundo e na

América Latina, ficará mais fácil perceber como se realizou a implantação dessa política em nosso país e como chegamos ao momento atual.

Começando da época colonial, podemos destacar a discreta presença de uma criminalização de substâncias entorpecentes nas Ordenações Filipinas, mais precisamente em seu Livro V, Título LXXXIX, o qual fazia referência à proibição de se ter, entre outras substâncias, ópio em casa para venda.

Ausente na época imperial, o tema volta a ser tratado, pela primeira vez em legislação nacional, no Código Penal de 1890, já no período republicano e logo após a abolição da escravidão, com incipiente vocação para criminalizar a pobreza. O art. 159 previa pena de multa para quem expusesse à venda substâncias venenosas sem a devida autorização.

Já no século XX, com o aumento do consumo de substâncias entorpecentes, principalmente ópio e haxixe, entre a aristocracia e os intelectuais, e com a assinatura da Convenção de Haia de 1912, o tema mereceu alguns debates e foi alvo de um endurecimento da lei, expresso no Decreto nº 4.294/21.

Neste decreto ocorre também a autonomização das leis criminalizadoras, saindo pela primeira vez da codificação penal com a expressa revogação do art. 159 do Código Penal. Nele, foram nominados exemplificativamente o ópio e a cocaína como substâncias com “qualidade entorpecente” e sua venda ilegal seria condenada com a pena de prisão, inovando na punição prevista até então.

A situação permanece por mais de dez anos, até que em 1932, após o fim da República Velha e a chegada de Getúlio Vargas ao poder, o Decreto nº 20.930/32 revoga exclusivamente o art. 1º do decreto anterior, justamente aquele que previa a conduta criminosa da venda de substâncias venenosas. Passam a coexistir as previsões do código e do decreto.

E agora com nova redação, na qual se substitui a expressão “substâncias venenosas” por “substâncias entorpecentes” e às condutas anteriormente previstas de expor à venda ou ministrar, são acrescentadas ao tipo penal as ações de dar, trocar, ceder, ou, de qualquer modo, proporcionar as referidas substâncias. Ainda, propor-se a qualquer desses atos sem as formalidades prescritas pelo Departamento Nacional de Saúde Pública, induzir ou instigar por atos ou por palavras o uso de qualquer dessas substâncias. E, quanto às penas, encontra-se agora a previsão de multa e prisão.

O assunto aparece na consolidação das leis penais de 1932, de autoria do desembargador Vicente Piragibe e adoção aprovada pelo então presidente Getúlio Vargas. Em edições seguintes, consta também o Decreto nº 24.505 de 1934, no qual são feitas algumas mudanças quanto ao decreto de 1932. Por exemplo, no rol das substâncias consideradas

entorpecentes, estão especificadas: ópio bruto e medicinal; *morphina* e seus *saes*; *diacethylmorphina* ou heroína; *benzoilmorphina*; *dilaudide*; *dicodide*; *eucodal*; folhas de coca; cocaína bruta; cocaína e seus *saes*; *ecgonina*; "*canabis indica*". Porém, o que se percebe é ainda um esforço regulatório na matéria, com expressa autorização para o uso terapêutico das substâncias e vedação ao porte de dose superior à permitida.

Importante notar o aparecimento de limitações como a não concessão de livramento condicional ou suspensão da pena nos crimes previstos no art. 159, antecedendo restrições que estarão presentes nas legislações seguintes e que foram renovadas até os dias atuais, mantendo a excessiva rigidez prevista para a matéria.

Considerando o movimento que acontecia no exterior, deve-se mencionar aqui a ratificação brasileira, em 1933, da Segunda Convenção sobre Ópio, datada de 1925, e, em 1934, da Convenção de Genebra de 1931. (BOITEUX, 2006).

Seguindo o caminho de legislações mais repressivas e já com expressa referência aos tratados internacionais dos quais o país era signatário, sobrevieram os Decretos 780/36 e 2.953/38, constituindo o que Salo de Carvalho (2016, p.49) chama de “primeiro grande impulso na luta contra as drogas no Brasil”.

Neles são fixadas a composição e as funções da Comissão Permanente de Fiscalização de Entorpecentes, em razão da “necessidade de intensificar, em todo o território da República, a fiscalização do *commerce* lícito e a *acção* repressiva, solidária entre as autoridades competentes, contra o uso e o tráfico *illícitos* de entorpecentes, repressão, que, sob os auspícios da Liga das Nações, tão profícuos resultadas vêm apresentando, no campo internacional e, internamente, em diversos *países*, compartes nas Convenções *internationales* de Haya de 1912 e nas de Genebra de 1925 e 1931, referentes á matéria”.<sup>11</sup>

Um marco para a sistematização da política nacional de drogas foi a publicação do Decreto-Lei nº 891/38, elaborado de acordo com a Convenção de Genebra de 1936, no qual aparece agora explicitamente em seu art. 2º a proibição em território nacional do plantio, cultura, colheita e exploração, por particulares, de diversas plantas usadas na fabricação de substâncias entorpecentes. Nele, há o detalhamento em seu próprio texto das substâncias controladas, e a partir do artigo 33 são tratadas as infrações e as penas, inclusive com a criminalização do consumo de entorpecentes.

No entanto, com a edição do Código Penal em 1940, há uma tentativa de recodificação. Sob o título de comércio clandestino ou facilitação de uso de entorpecentes, o

---

<sup>11</sup> Trecho do Decreto nº 780, de 28 de abril de 1936.

art. 281 tinha a seguinte redação original: “Importar ou exportar, vender ou expor à venda, fornecer, ainda que a título gratuito, transportar, trazer consigo, ter em depósito, guardar, ministrar ou, de qualquer maneira, entregar a consumo substância entorpecente, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar”. Outra questão dessa norma é o retorno para as normas penais em branco, ao contrário do visto com o decreto anterior, atribuindo-se maior poder às autoridades competentes, o que nem sempre pode ser visto como algo positivo. (BOITEUX, 2006)

Este artigo ainda sofreu alteração pela Lei nº 4.451/64, quando foi introduzida ao tipo penal a ação de plantar. Sua vigência permaneceu até 1976, sendo finalmente revogada pela lei nº 6.368. Como veremos adiante, a partir desta lei foi definitivo o movimento de saída da codificação pátria dos crimes relacionados às drogas. Contudo, antes de prosseguir, ainda se mostra fundamental a análise do ocorrido no intervalo histórico para a solidificação das bases da política atual de drogas.

Conforme já visto anteriormente, as décadas de 40 e 50 marcam justamente o auge da ideologia da defesa social e o contexto mundial está marcado pelo pós-guerra e pela delimitação dos polos da Guerra Fria. O discurso oficial no campo das drogas ainda é o ético-jurídico, baseado no estereótipo moral do consumidor e sua ligação estrita a grupos marginalizados, vistos como desviantes e perigosos para a paz social.

Com a década de 60 vem o fenômeno da expansão do consumo de drogas entre estratos sociais diversos e a necessidade de adaptação do discurso à ideologia da diferenciação social, culminando no que anteriormente foi referido como o discurso médico-jurídico, com a mescla de elementos do paradigma anterior ao modelo médico sanitário.

Fundamental é a Convenção da ONU de 1961, que marca a instalação da transnacionalização do controle penal sobre os entorpecentes. Conforme vimos, na América Latina essa política foi implantada com a intervenção direta dos EUA. No Brasil não poderia ser diferente, e somente após o golpe civil-militar de 64, incentivado e tutelado pelo inconveniente vizinho do norte, foi aprovada a promulgação da convenção.

De forma inovadora a nível internacional, foi editado em 1967 o Decreto-Lei nº 159, igualando as substâncias capazes de determinar dependências física e psíquica àquelas consideradas entorpecentes e atribuindo-lhes o mesmo estatuto legal. Isso significou a inclusão de anfetamínicos e alucinógenos.

Contudo, mais importante foi a edição do Decreto-Lei nº 385/68. Previa nova redação para o art. 281 do Código Penal, criando um novo §1º com a seguinte redação:

“§ 1º Nas mesmas penas incorre quem ilegalmente:

I - importa ou exporta, vende ou expõe à venda, fornece, ainda que a título gratuito, transporta, traz consigo ou tem em depósito ou sob sua guarda matérias-primas destinadas à preparação de entorpecentes ou de substância que determinem dependência física ou psíquica;

II - faz ou mantém o cultivo de plantas destinadas à preparação de entorpecentes ou de substâncias que determinem dependência física ou psíquica.

III - traz consigo, para uso próprio, substância entorpecente ou que determine dependência física ou psíquica. (Matérias-primas ou plantas destinadas à preparação de entorpecentes ou de substâncias que determine dependência física ou psíquica).”

Contrariando a orientação internacional de diferenciação entre traficantes e usuários, criminaliza-se o consumidor com pena igual à imposta aos comerciantes. Esta escolha legislativa ia mesmo contra o que vinha sendo decidido à época pelo Supremo Tribunal Federal, pois as decisões eram pela não abrangência dos consumidores no tipo penal. (CARVALHO, 2016).

Tardaram três anos para que o Brasil se adequasse às normativas internacionais, ainda que com as devidas ressalvas. Isto porque, o texto da Lei 5.726/71 prevê em seu capítulo II a recuperação dos infratores viciados, mas por decisão judicial e respeitadas as condições para isso. Porém, segue vigente a previsão do Código Penal de punição aos meros usuários, não incluídos na categoria de dependentes, identificando-os aos traficantes e com um acréscimo no rigor da lei, que agora previa penas de 1 (um) a 6 (seis) anos de reclusão.

Finalmente chegamos à Lei nº 6.368/76, que significou a definitiva autonomia da política criminal de drogas em relação à codificação penal e trouxe algumas novidades que serão abordadas a seguir.

Precisamente em seu art. 1º, considera-se mesmo como um dever de toda pessoa física e jurídica a colaboração na política de drogas nos objetivos de prevenção e repressão, ampliando o escopo da defesa social a níveis que justamente pelo exagero acabam demonstrando o quanto esta ideologia está presente no sistema penal, pois seu sentido é principalmente a proteção de todo o corpo social contra os criminosos através dos sistemas de prevenção do delito e tratamento do criminoso, garantindo com essa ação a manutenção de valores pretensamente universais.

Ainda que não existam divergências substanciais quanto às condutas previstas nas legislações precedentes, uma das inovações dessa lei foi o excessivo rigor na imposição das penas, que agora variam entre 3 (três) a 15 (quinze) anos para o tipo penal principal, e o tratamento punitivo diferenciado entre o porte (art. 16) e o comércio (art. 12).

Com enfoque principalmente na prática repressiva, o modelo brasileiro adequava-se às pretensões internacionais, marcando desde o golpe militar de 1964 o nascimento de um sistema jurídico-político belicista e inaugurando um projeto genocida de segurança pública, adequadamente chamado por Nilo Batista de política criminal com derramamento de sangue, levado a cabo também em outros países da periferia, responsabilizados pela oferta da droga que é altamente demandada pelos países ricos do centro. (BATISTA, 1998)

Carvalho faz um diagnóstico preciso dessa lei, ao explorar as nuances de discursos e práticas repressivas:

Assim, no plano político-criminal, a Lei 6.368/76 manteve o histórico discurso médico-jurídico com a diferenciação tradicional entre consumidor (dependente e/ou usuário) e traficante, e com a concretização moralizadora dos estereótipos consumidor-doente e traficante-delinquente. Outrossim, com a implementação gradual do discurso jurídico-político no plano da segurança pública, à figura do traficante será agregado o papel (político) do inimigo interno, justificando as constantes exacerbações de pena, notadamente na quantidade e na forma de execução, que ocorrerão a partir do final dos anos 1970. (2016, p. 62)

Primordial perceber que não surgiu de repente esse modelo repressivo, pois desde a polarização da Guerra Fria e o crescimento do intervencionismo norte-americano, acelerado pela Revolução Cubana, os Estados Latino-Americanos vinham sendo treinados e financiados para o combate da subversão interna, culminando em nosso país na implantação da ditadura civil-militar em 1964.

Fundamental para entender esse modelo são os postulados da Doutrina de Segurança Nacional, incorporada à segurança pública desde a tomada do poder pelos militares. Apresentamos a seguir os artigos iniciais do Decreto-Lei nº 314, de março de 1967, para ilustrar melhor a explicação:

“Art. 1º Toda pessoa natural ou jurídica é responsável pela segurança nacional, nos limites definidos em lei.

Art. 2º A segurança nacional é a garantia da consecução dos objetivos nacionais contra antagonismos, tanto internos como externos.

Art. 3º A segurança nacional compreende, essencialmente, medidas destinadas à preservação da segurança externa e interna, inclusive a prevenção e repressão da guerra psicológica adversa e da guerra revolucionária ou subversiva.

§ 1º A segurança interna, integrada na segurança nacional, diz respeito às ameaças ou pressões antagônicas, de qualquer origem, forma ou natureza, que se manifestem ou produzam efeito no âmbito interno do país.

§ 2º A guerra psicológica adversa é o emprêgo da propaganda, da contrapropaganda e de ações nos campos político, econômico, psicossocial e

militar, com a finalidade de influenciar ou provocar opiniões, emoções, atitudes e comportamentos de grupos estrangeiros, inimigos, neutros ou amigos, contra a consecução dos objetivos nacionais.

§ 3º A guerra revolucionária é o conflito interno, geralmente inspirado em uma ideologia ou auxiliado do exterior, que visa à conquista subversiva do poder pelo controle progressivo da Nação.

Art. 4º Na aplicação deste decreto-lei o juiz, ou Tribunal, deverá inspirar-se nos conceitos básicos da segurança nacional definidos nos artigos anteriores”.

O que mudava era justamente o inimigo a ser combatido. Houve uma necessária reformulação para consequente aplicação no âmbito da política criminal de drogas. O inimigo interno passou do subversivo político, identificado com o comunismo, ao traficante de drogas, mantido até os dias atuais no centro da guerra. Mais adiante, ao verificarmos as funções ocultas dessa política, será importante contar com essas noções.

Portanto, do ponto de vista normativo, vigora com força a ideologia da defesa social, fundamentando e legitimando as opções legislativas e as decisões judiciais. Já na segurança pública, o modelo gestado pela Doutrina da Segurança Nacional embasa a atuação das agências oficiais e padroniza a lógica repressiva. Estão fundadas as bases da política criminal de drogas.

Nilo Batista demonstra bem como se operacionalizaram as agências do sistema penal para a contínua aplicação do modelo bélico na renovação dos inimigos do sistema:

Essa amostragem é suficiente para constatar que a produção jurídico-penal daquela conjuntura absorveu a ideia de que a generalização do contacto de jovens com drogas devia ser compreendida, no quadro da guerra fria, como uma estratégia do bloco comunista para solapar as bases morais da civilização cristã ocidental, e que o enfrentamento da questão devia valer-se de métodos e dispositivos militares. (1998, p. 87)

Chegando até este ponto, já podemos fazer uma verificação mais detalhada da base ideológica que fundamentou o proibicionismo brasileiro e que perdura ainda no imaginário da versão nacional da guerra às drogas. Conforme sustenta Carvalho, esta se apoia em um tripé representado “pelos Movimentos de Lei e Ordem (MLOs), pela Ideologia da Defesa Social (IDS) e, subsidiariamente, pela Ideologia de Segurança Nacional (ISN)”. (2016, p. 71)

Como a defesa social e a segurança nacional já foram anteriormente abordadas, faremos somente alguns apontamentos sobre ambas, centrando nosso foco de estudo na compreensão da importância dos ideais de lei e ordem na conformação da política de drogas.



A defesa social vem a muito tempo fundamentando e legitimando a atuação dos órgãos oficiais de controle social, pretendendo universalizar ideias gerais de crime e criminoso. Quanto à segurança nacional, fácil perceber como a ideia de bem e mal presente na defesa social também marca presença aqui, servindo de pano de fundo para a criação dos inimigos do regime. Porém, enquanto na defesa social coloca-se como objetivo a recuperação do corpo desviante para sua reintegração à sociedade sadia, usa-se da segurança nacional para justificar a própria eliminação dos sujeitos perigosos.

Vistos como “instrumentalizadores positivos (plano de ação) de ideologias negativas (ocultadoras)” (CARVALHO, 2016, p. 85), os movimentos de lei e ordem marcam um endurecimento do combate à criminalidade a partir de postulados comuns das ideologias anteriormente referidas. Seu surgimento ocorre nos EUA como resposta de uma direita extremamente conservadora ao crescimento dos movimentos de contracultura dos anos 60.

Defensores de uma maximização do direito penal veem neste a única arma possível no combate à crescente criminalidade relacionada às drogas. Em virtude de sua aliança com as mídias de massa, conseguem alcançar um contingente enorme de ouvintes e espalham o medo pela população como pré-condição para garantir o apoio ao incremento da punitividade estatal.

Sua caracterização geral vem muito bem delimitada por Carvalho (2016, p. 86) na obra que vem servindo de base para toda a presente análise: “veem na ampliação do espectro punitivo, na flexibilização das regras processuais e na implementação de penalidades severas o instrumento eficaz para conter a ação dos criminosos que ousam desrespeitar a harmonia social”.

Foi com base nessa estrutura tripartite que essa legislação foi sendo sustentada nas décadas seguintes. Mesmo com a redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988, permaneceu inalterada a lógica da atitude repressiva diante das drogas e foram necessários mais de vinte anos para que houvesse nova alteração no plano legal, com o advento da Lei nº 10.409/02.

Dentre as novidades constantes do texto aprovado no Congresso Nacional, temos a previsão de penas alternativas para o delito de porte pessoal para uso próprio, mas sem qualquer alteração na rigidez do tratamento destinado ao tráfico, além de novas previsões incriminadoras para agente fundador ou financiador de associação criminosa.

Contudo, em virtude de veto presidencial, todo o capítulo referente aos delitos e às penas foi excluído, restando aprovada somente a parte destinada a direito processual. Isso

gerou situação inusitada, na qual a parte penal material vigente e aplicável permanecia sendo a da lei anterior, de 1976, agora aplicada conforme processo previsto na lei de 2002.

No período, ainda surgiram outras leis que significaram maior rigidez do sistema e prepararam o terreno para a chegada da nova lei em 2006. Entre elas destacamos: a Lei nº 8.072/90, que equiparou o tráfico ilícito de entorpecentes aos crimes hediondos, restringindo uma série de direitos dos acusados.

Também a Lei nº 9.034/95<sup>12</sup>, que tratava do crime organizado, estabelecendo diretrizes processuais que representavam grande desrespeito a direitos e garantias fundamentais, notadamente garantias processuais como, por exemplo, proibindo a liberdade provisória ou negando a possibilidade de apelação em liberdade.

Por último, a Lei nº 10.792/03, que estabeleceu o regime disciplinar diferenciado, “manifestando o assentimento dos Poderes Públicos com práticas arbitrárias, regularmente toleradas nas penitenciárias nacionais”. (CARVALHO, 2016, p. 100)

Não fica difícil entender como nem mesmo a redemocratização foi capaz de alterar o sistema penal quando temos a exata percepção de que essa é uma política transnacional, importada dos países centrais e aplicada com grande determinação na periferia. Antes de vermos a nova lei de tóxicos e suas projeções futuras, ficam as certas palavras de Luciana Boiteux para não restarem dúvidas:

A “tropicalização” do discurso repressivo, aliado ao fato de os EUA se considerarem “polícia mundial” no controle dos entorpecentes, trouxe graves consequências para essas regiões, sentidas até hoje. A militarização do combate às drogas, a violência policial, a opção por um direito penal simbólico, o aumento de penas e imposição maciça da pena de prisão como estratégia de política criminal podem ser apontados como fatores preponderantes a marcar fortemente a política de drogas, a partir dos anos 80, no Brasil e na América Latina em geral. (2006, p. 152)

A partir da compreensão geral de toda a história do proibicionismo brasileiro e dos discursos que foram se misturando e fundamentando essa política, chegamos aos dias atuais conscientes da base ideológica que sustentou a militarização do controle das substâncias entorpecentes.

---

12 Tal lei foi revogada em 2013 pela Lei nº 12.850, novo diploma legal na disciplina das organizações criminosas.

### 3 A NOVA LEI DE DROGAS E SEUS FINS DECLARADOS

Após a localização histórica do proibicionismo, partindo da sua gênese a nível mundial, passando por seu tortuoso caminho na chegada à América Latina e os vícios presentes nessa importação, e chegando finalmente em seu processo de evolução no contexto brasileiro, o foco se volta nesse momento para a verificação do estágio atual da política brasileira de drogas, entendendo alguns aspectos de sua manifestação a nível normativo, que é a Lei nº 11.343/06.

Na sequência, igualmente importante verificar as atuais controvérsias legislativas e judiciárias em torno da sua elaboração e aplicação. E antes de partir para a compreensão de suas razões, ainda uma análise de alguns dados disponíveis para a compreensão de seus efeitos na vida social após mais de dez anos de sua vigência.

#### 3.1 Lei 11.343/2006 e seu futuro imediato

Apresentada no plenário da Câmara dos Deputados em 21 de agosto de 2002, a proposta de Lei nº 7134 surgiu de um esforço conjunto de uma comissão mista do Senado Federal. Após quatro anos de trâmites nas casas legislativas, somente em 23 de agosto de 2006, foi transformada na Lei Ordinária nº 11.343. Nos utilizaremos aqui da conceituação da jurista Maria Lúcia Karam para já delimitar o sentido de tal norma:

A Lei 11.343/06 é apenas mais uma dentre as legislações dos mais diversos países que, reproduzindo os dispositivos criminalizadores das proibicionistas convenções da ONU, conformam a globalizada intervenção do sistema penal sobre produtores, distribuidores e consumidores das selecionadas substâncias psicoativas e matérias-primas para sua produção, que, em razão da proibição, são qualificadas de drogas ilícitas. (2008, p. 105)

Inicialmente, o art. 1º expõe suas questões principais que são: “Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - Sisnad; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas e define crimes”.

No parágrafo único do artigo inaugural ficam estabelecidas as condições de uma lei penal em branco, dependente de listas externas para a completa noção das substâncias passíveis de controle. E o art. 2º já começa repetindo o paradigma proibicionista das drogas,

seguindo as orientações internacionais que sempre foram determinantes para a política nacional.

Passaram trinta anos desde a lei de 1976 e ainda se percebe claramente o duplo discurso presente no texto da lei, com a clara distinção das políticas destinadas a dependentes e traficantes, com um notável incremento no seu viés repressivo, já ensaiado desde a tentativa frustrada em 2002. Desta forma, nota-se o discurso jurídico-político na forte repressão ao tráfico e o discurso médico-sanitário na preocupação com o tratamento dos dependentes. (CARVALHO, 2016).

Para reforçar o que vem sendo dito, importante o apoio no próprio discurso oficial da época. Na exposição de motivos da lei, de autoria dos Deputados Magno Malta e Wanderley Martins, está assim expresso:

“Outra questão tratada pelo projeto, e que vem sendo objeto de profunda discussão, é a que se refere ao pequeno traficante, de regra dependente, embora imputável, para quem sempre se exigiu tratamento mais benigno. Não olvidando a importância do tema, e a necessidade de tratar de modo diferenciado os traficantes profissionais e ocasionais, prestigia estes o projeto com a possibilidade, submetida ao atendimento a requisitos rigoroso como convém, de redução das penas, ao mesmo tempo em que se determina sejam submetidos, nos estabelecimentos em que recolhidos, ao necessário tratamento”.

Já o trecho a seguir foi retirado do veto presidencial a alguns dos artigos do texto original da lei:

O projeto manteve clara a separação entre o tradicional modelo denominado retributivo adequado à repressão da produção não autorizada, do tráfico ilícito de drogas e aquilo que modernamente se conhece por "justiça restaurativa", adequada à prevenção, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas.

O correto mesmo é afirmar que esse discurso não somente permaneceu como foi aprimorado, exacerbando-se a diferenciação anterior. “Assim, o aumento desproporcional da punibilidade ao tráfico de drogas se encontra aliado, bem como potencializa, o projeto moralizador de abstinência imposto aos usuários de drogas”. (CARVALHO, 2016, p. 105)

O nosso interesse nesse trabalho tem sido a verificação da política criminal de drogas. Portanto, não será motivo da exposição a análise crítica das ações destinadas ao tratamento dos dependentes e das políticas de redução de danos, ainda que se reconheça o papel fundamental que exercem e de como deve ser prioritária a destinação de recursos a elas.

A conclusão que emerge após uma crítica da política proibicionista é justamente a de que esse é um tema muito mais afeito à área da saúde pública. Os avanços virão antes por um debate honesto sobre o consumo de substâncias entorpecentes do que pela exacerbação do trabalho punitivo e repressivo feito pelos órgãos de segurança pública.

Precisamos urgentemente mudar nossa abordagem frente ao problema, investindo em um tratamento baseado em fatos, pois como diz o neurocientista americano Carl Hart:

Resumindo, nós temos medo demais dessas drogas e do que achamos que elas podem causar. Nossas atuais políticas para drogas baseiam-se, em grande medida, em ficção e desconhecimento. A farmacologia – ou, em outras palavras, os reais efeitos das drogas – já não desempenha papel tão relevante quando se estabelecem essas políticas. Dessa forma, fomos artificialmente levados a crer que cocaína, heroína, metanfetamina ou qualquer outra droga em evidência são tão perigosas que o consumo ou posse, em qualquer nível, não podem ser tolerados e devem ser punidos com severidade. A descriminalização não se encaixa nessa perspectiva equivocada. (2014, p. 310)

Apenas a título exemplificativo do que falamos, citamos as controvérsias mais do que atuais que aconteceram na cidade de São Paulo em virtude da troca de governo e da orientação das políticas públicas, pois vimos uma perspectiva muito interessante e inovadora que era o programa “De Braços Abertos” dar lugar à velha abordagem repressiva levada a cabo pelas forças de segurança na região da chamada “cracolândia”.

Feita essa ressalva, vamos ver quais as novidades em termos de criminalização. A nova lei de tóxicos propunha um horizonte progressista ao excluir as penas de prisão para as condutas de adquirir, guardar, ter em depósito, transportar ou trazer consigo, para consumo pessoal, drogas sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar, conforme texto do art. 28. Ao mesmo tempo, exagerava-se ainda mais na repressão ao tráfico, com um incremento no mínimo previsto para a pena.

Para o usuário foram previstas somente penas alternativas, que eram: advertência sobre os efeitos das drogas; prestação de serviços à comunidade; e medida educativa de comparecimento a programa ou curso educativo. Ou seja, no mínimo esperava-se uma redução nos índices de encarceramento, pois pretensamente se apostava na descarcerização dos usuários.

Anos depois, a prática demonstrou que esse discurso não se efetivou, pois, como veremos adiante, os números do fracasso proibicionista somente aumentaram. E a própria lei previu os meios para isso, de modo que um suposto tratamento mais benéfico aos usuários

ocultou uma política que somente incrementou a histórica repressão que o proibicionismo sempre representou.

Para tanto, podemos destacar alguns fatores preponderantes. Primeiramente, a ausência de critérios objetivos eficazes para a diferenciação entre as condutas do uso e do tráfico. Por exemplo, ao contrário da previsão em legislações de outros países, no Brasil não foram delimitadas quantidades máximas para cada substância ilícita que caracterizassem o uso pessoal ou o comércio.

Ao invés disso, eis a previsão do §2º do art. 28: “Para determinar se a droga destinava-se a consumo pessoal, o juiz atenderá à natureza e à quantidade da substância apreendida, ao local e às condições em que se desenvolveu a ação, às circunstâncias sociais e pessoais, bem como à conduta e aos antecedentes do agente”.

Assim, depende da arbitrariedade dos órgãos oficiais, desde o policial na apreensão até o juiz na decisão, para determinar se o acusado era um usuário de drogas, merecedor do tratamento mais amenizado, ou um traficante, digno de receber os piores tratamentos legais. Bom, nesse momento já temos alguns elementos que dão as pistas para saber como é feita essa diferenciação e qual o critério preponderante para a decisão. Está aí de forma cristalina aquilo que mais adiante no trabalho chamaremos de criminalização da pobreza.

Também, não podemos deixar de mencionar a quantidade absurda de verbos previstos no art. 33 como mais um elemento a incrementar a criminalização e o potencial repressor da nova legislação, que demonstra na prática que somente se reforçou o espírito presente na década de 70 do tripé defesa social, segurança nacional e lei e ordem. Eis o que diz a lei:

“Art. 33. Importar, exportar, remeter, preparar, produzir, fabricar, adquirir, vender, expor à venda, oferecer, ter em depósito, transportar, trazer consigo, guardar, prescrever, ministrar, entregar a consumo ou fornecer drogas, ainda que gratuitamente, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar.”

Esse último fator, aliado à ausência de referência específica à intencionalidade da ação para caracterização do crime do art. 33, abrem margem para que quase qualquer conduta possa configurar algum dos 18 (dezoito!) verbos do tipo, sendo todas elas punidas com o mesmo rigor, independentemente de suas consequências (ou a ausência delas) para o corpo social ou do dolo presente na ação do agente.

Continuando, o próximo item importante a se destacar é a coincidência de ações criminalizadas nos arts. 28 e 33. São precisamente cinco as condutas iguais: adquirir, guardar,

ter em depósito, transportar e trazer consigo. Como a destinação ao comércio ilícito e a intenção de lucro não são elementares do tipo, há somente um quesito para proceder à diferenciação, que diz respeito ao objetivo do consumo pessoal.

Logo, não sendo configurado esse dolo específico, a conduta acabará fatalmente incluída na incriminação pelo art. 33. Resta ao próprio agente, em clara e injustificável inversão do ônus da prova, provar os objetivos de sua ação. E isso somente pela deficiência anteriormente referida dos critérios subjetivos para caracterização das ações aliada à ausência de critérios objetivos claros.

Na sequência, muito se discute sobre a constitucionalidade do art. 28 da lei de entorpecentes em virtude do desrespeito aos princípios da autonomia individual, da intimidade e da vida privada, além da impossibilidade de punir-se a autolesão. Mais do que isso, argumenta-se que não há qualquer risco à saúde pública representado pela conduta de posse de substâncias entorpecentes para consumo próprio. Como diria Karam:

Nesta linha de raciocínio, não há como negar a incompatibilidade entre a aquisição ou posse de drogas para uso pessoal - não importa em que quantidade - e a ofensa à saúde pública, pois não há como negar que a expansibilidade do perigo e a destinação individual são coisas antagônicas. A destinação pessoal não se compatibiliza com o perigo para interesses jurídicos alheios. São coisas conceitualmente antagônicas: ter algo para si próprio é oposto de ter algo para difundir entre terceiros, sendo totalmente fora de lógica sustentar que a proteção à saúde pública envolve a punição da posse de drogas para uso pessoal. (1991, p. 125)

A respeito do tema, não podemos deixar de mencionar a controvérsia judicial que chegou ao STF em 2011. Provido da Turma Recursal de Juizados Especiais do Estado de São Paulo, o Recurso Extraordinário RE635659, proposto pelo Defensor Público Geral do Estado de São Paulo, aborda justamente o tema da posse de drogas para consumo pessoal.

O caso começa em julho de 2009 quando, em uma revista de rotina no Centro de Detenção Provisória de Diadema/SP, foram encontradas 3 (três!) gramas de maconha em posse do detento Francisco Benedito de Souza. Iniciou-se então o Processo 161.01.2009.018946-6. Houve a denúncia pelo Ministério Público do Estado de São Paulo indicando a prática do crime previsto no art. 28 da Lei 11.343/06.

Em audiência em fevereiro de 2010 houve a sua condenação a 02 (dois) meses de prestação de serviço gratuito à comunidade, sob a justificativa de que:

“a conduta em tela não é atípica e nem se trata de infração de menor potencial ofensivo, e sim, de ínfimo potencial ofensivo, onde se pune o porte

de droga para uso próprio, não em função da proteção à saúde do agente, mas sim em razão do mal potencial que pode gerar à coletividade. Por isso, face à atual disposição legal, não é mais razoável se afastar a tipicidade da conduta prevista no art. 28 da Lei antidrogas, que até o presente momento, não foi declarada inconstitucional e, portanto, há que ser observada e cumprida, pelo menos a se aplicar uma sanção amena, por menor que seja a quantidade de tóxico, evitando-se com isso, o crescimento da atividade do agente, podendo tornar-se traficante ou viciado.”

Na sequência, houve a apelação, na qual se pedia a absolvição do réu pela atipicidade, em virtude da ausência de lesividade da conduta, além de considerar a inconstitucionalidade do tipo penal em questão, referindo a ofensa à intimidade e vida privada do agente. E em junho de 2010 os Juízes da Turma Julgadora do Colégio Recursal do Juizado Especial Cível, por unanimidade de votos, negaram provimento ao recurso, com a seguinte ordem de argumentos:

“A tese de inconstitucionalidade do delito de porte de substância entorpecente não é nova. Seu questionamento já subsistia quando em vigor a lei 6368/76, na qual o tipo penal da denúncia era o art.16, de redação quase idêntica ao atual art.28 da lei 11343/06. E os julgados, de forma absoluta e reiterada rejeitam referida tese, que como em nada inova, é solucionada pela antiga jurisprudência, ora transcrita: "difusão da droga a ser evitada e da própria pessoa que utiliza a droga são razões maiores que justificam incriminação do art.16 da Lei de Tóxicos" (TJRS-Incidente de Inconstitucionalidade na AC 686062340-Rel. Milton dos Santos Martins-RJTJRS 128/33). De igual teor: RJTJRS 127/97 e 132/49. Neste aspecto deve ser salientado que a lei não pune o vício em si próprio, uma vez que não se encontra entre as típicas descritas no art.28 a conduta de "usar". E tal esteriliza a ofensa a liberdade individual”.

Finalmente, em agosto de 2010 foi interposto o recurso extraordinário alegando a inconstitucionalidade do art. 28 da lei de drogas e a repercussão geral de qualquer decisão sobre o tema, sob a alegação fundamental de ofensa ao princípio da intimidade e vida privada, direito expressamente previsto no artigo 5º, inciso X, da Constituição Federal<sup>13</sup>.

Foi reconhecida a repercussão geral e em agosto de 2015 iniciou-se o julgamento. De maneira surpreendente, o relator ministro Gilmar Mendes votou de forma bastante progressista pelo provimento do recurso. Destacamos a seguir alguns trechos de seu voto:

---

13 Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;



“O uso privado de drogas é conduta que coloca em risco a pessoa do usuário. Ainda que o usuário adquira as drogas mediante contato com o traficante, não se pode imputar a ele os malefícios coletivos decorrentes da atividade ilícita.”

“Esses efeitos estão muito afastados da conduta em si do usuário. A ligação é excessivamente remota para atribuir a ela efeitos criminais. Logo, esse resultado está fora do âmbito de imputação penal. A relevância criminal da posse para consumo pessoal dependeria, assim, da validade da incriminação da autolesão. E a autolesão é criminalmente irrelevante.”

“A criminalização da posse de drogas para uso pessoal conduz à ofensa à privacidade e à intimidade do usuário. Está-se a desrespeitar a decisão da pessoa de colocar em risco a própria saúde”

“Nesse contexto, a criminalização do porte de drogas para uso pessoal afigura-se excessivamente agressiva à privacidade e à intimidade. Além disso, o dependente de drogas e, eventualmente, até mesmo o usuário não dependente estão em situação de fragilidade, e devem ser destinatários de políticas de atenção à saúde e de reinserção social, como prevê nossa legislação – arts. 18 e seguintes da Lei 11.343/06. Dar tratamento criminal a esse tipo de conduta, além de andar na contramão dos próprios objetivos das políticas públicas sobre o tema, rotula perigosamente o usuário, dificultando sua inserção social.”

“Da mesma forma, a percepção geral é de que o tratamento criminal aos usuários de drogas alcança, em geral, pessoas em situação de fragilidade econômica, com mais dificuldade em superar as consequências de um processo penal e reorganizar suas vidas depois de qualificados como criminosos por condutas que não vão além de mera lesão pessoal. Assim, tenho que a criminalização da posse de drogas para uso pessoal é inconstitucional, por atingir, em grau máximo e desnecessariamente, o direito ao livre desenvolvimento da personalidade, em suas várias manifestações, de forma, portanto, claramente desproporcional”.

Posteriormente, votaram também os ministros Luiz Edson Fachin e Luís Roberto Barroso. O primeiro votou pelo provimento parcial do recurso, declarando a inconstitucionalidade do art. 28 somente para a situação específica do uso pessoal de maconha, mantendo a proibição para todas as demais drogas ilícitas. Eis uma parte de seu voto:

“Essas considerações parecem indicar que, em vista da ofensa a um bem individual, não se pode dar ensejo à criminalização. Esse norte tem sentido especialmente para o adicto, usuário dependente de droga; impende ajudar o usuário que queira se livrar do poder criminoso da dependência. Frise-se, relativamente a esta inferência, que não se visa inviabilizar a atividade regulatória do Estado, nem mesmo a de imposição de sanções, mas a afastar que a regulação seja feita por meio da coerção penal como primeiro antídoto.”

Por sua vez, o ministro Barroso também votou pelo provimento do recurso no que tange ao uso pessoal de maconha. Ainda, estabeleceu critérios objetivos para a diferenciação

das condutas de tráfico e uso, propondo as quantidades de 25 gramas de maconha e de 6 plantas fêmeas como limites para caracterização do uso. Na sequência, alguns pontos mais interessantes de seu voto:

“O consumidor não deve ser tratado como um criminoso, mas como alguém que se sujeita deliberadamente a um comportamento de risco. Risco da sua escolha e do qual se torna a principal vítima. Mas o risco por si só não é fundamento para a criminalização, ou teríamos que banir diversas atividades, do alpinismo ao mergulho submarino.”

“Em lugar de reduzir a produção, o comércio e o consumo, a política mundial de criminalização e repressão produziu um poderoso mercado negro e permitiu o surgimento ou o fortalecimento do crime organizado. Paralelamente a isso, floresceu a criminalidade associada ao tráfico, que inclui, sobretudo, o tráfico de armas utilizadas nas disputas por territórios e nos confrontos com a polícia.”

“os males causados pela política atual de drogas têm superado largamente os seus benefícios. A forte repressão penal e a criminalização do consumo têm produzido consequências mais negativas sobre a sociedade e, particularmente, sobre as comunidades mais pobres do que aquelas produzidas pelas drogas sobre os seus usuários.”

“É preciso não confundir moral com direito. Há coisas que a sociedade pode achar ruins, mas que nem por isso são ilícitas. Se um indivíduo, na solidão das suas noites, bebe até cair desmaiado na cama, isso não parece bom, mas não é ilícito. Se ele fumar meia carteira de cigarros entre o jantar e a hora de ir dormir, tampouco parece bom, mas não é ilícito. Pois digo eu: o mesmo vale se, em lugar de beber ou consumir cigarros, ele fumar um baseado. É ruim, mas não é papel do Estado se imiscuir nessa área.”

“o indivíduo que fuma um cigarro de maconha na sua casa ou em outro ambiente privado não viola direitos de terceiros. Tampouco fere qualquer valor social. Nem mesmo a saúde pública, salvo em um sentido muito vago e remoto. Se este fosse um fundamento para proibição, o consumo de álcool deveria ser banido. E, por boas razões, não se cogita disso.”

“O denominado princípio da lesividade exige que a conduta tipificada como crime constitua ofensa a bem jurídico alheio. De modo que se a conduta em questão não extrapola o âmbito individual, o Estado não pode atuar pela criminalização. O principal bem jurídico lesado pelo consumo de maconha é a própria saúde individual do usuário, e não um bem jurídico alheio. Aplicando a mesma lógica, o Estado não pune a tentativa de suicídio ou a autolesão. Há quem invoque a saúde pública como bem jurídico violado. Em primeiro lugar, tratar-se-ia de uma lesão vaga, remota, provavelmente em menor escala do que, por exemplo, o álcool ou o tabaco. Em segundo lugar porque, como se procurou demonstrar, a criminalização termina por afastar o usuário do sistema de saúde, pelo risco e pelo estigma. De modo que pessoas que poderiam obter tratamento e se curar, acabam não tendo acesso a ele. O efeito, portanto, é inverso. Portanto, não havendo lesão a bem jurídico alheio, a criminalização do consumo de maconha não se afigura legítima.”

Prosseguindo na votação, o ministro Teori Zavascki fez um pedido de vista e foi suspenso o julgamento. Isso aconteceu dia 10 de setembro de 2015. A sociedade permaneceu

atenta ao caso na expectativa por seus desdobramentos e por uma possível mudança paradigmática na fracassada política proibicionista brasileira.

Porém, o processo permaneceu travado e muito tempo se passou sem nenhuma novidade. Até que em 19 de janeiro de 2017 o país foi surpreendido com a notícia do trágico (e pouco esclarecido) falecimento do ministro Teori<sup>14</sup>, centro das atenções à época por ser também o relator dos processos relacionados à Operação Lava Jato.

Os processos de seu gabinete foram então remetidos ao seu substituto. E para tristeza de todas as pessoas envolvidas na luta contra o proibicionismo, o nomeado foi o ex-ministro da Justiça Alexandre de Moraes, aquele mesmo que foi flagrado em um vídeo portando um facão e destruindo plantações de maconha no Paraguai e que acredita na possibilidade de erradicação do comércio e uso de maconha<sup>15</sup>. Até o presente momento não houve novidades em relação ao prosseguimento da votação.

Em que pesem todas as limitações que uma política somente de descriminalização de drogas (ou apenas da maconha) enseja, este já seria um passo adiante em uma mudança de mentalidades que poderá conduzir à fundação de um novo paradigma, diferente do atual proibicionismo repressor. Portanto, resta esperar que o processo não tarde em retornar à pauta de julgamento e que a decisão seja no sentido de declarar totalmente inconstitucional o art. 28 da Lei de Drogas, cientes de que ainda haverá muito por fazer adiante.

Para finalizar, veremos que existem vários projetos de lei que atualmente tramitam no legislativo e que podem trazer novidades na matéria. Um grande levantamento foi realizado para o site de notícias g1 pelos jornalistas Bernardo Caram, Gustavo Garcia e Renan Ramalho. Nele, consta que existem hoje (a última atualização foi em março de 2017) 33 propostas que sugerem alterações no texto atual da lei de entorpecentes.

Desses projetos, 21 tramitam na Câmara dos Deputados e os outros 12 no Senado Federal. Dentre eles, somente 3 contem propostas de flexibilização do atual texto. Por outro lado, 14 deles visam ao endurecimento do tratamento penal destinado ao comércio de substâncias ilícitas, em um claro passo na contramão de tudo que se tem produzido de crítica ao proibicionismo, no Brasil e no mundo. Outros 14 projetos não endurecem nem suavizam a prática

---

14 “Relator da Lava Jato no STF, Teori Zavascki morre aos 68 anos após queda de avião em Paraty”. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/relator-da-lava-jato-no-stf-teori-morre-aos-68-anos-apos-queda-de-aviao-em-paraty.ghtml>> Acesso em 02 junho 2017.

15 “Ministro quer erradicar comércio e uso de maconha no Brasil”. Disponível em: <<http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,ministro-quer-erradicar-comercio-e-uso-de-maconha-no-brasil,10000095265>> Acesso em 02 junho 2017.

penal, somente sugerindo outras mudanças no texto. E por último, dois projetos que ao mesmo tempo flexibilizam em alguns pontos e enrijecem em outros<sup>16</sup>.

Portanto, algumas conclusões são possíveis diante da nova lei de entorpecentes. Obviamente, a certeza que de nova ela não tem muita coisa, pois insistiu no proibicionismo e na repressão. Além disso, confirmou a tendência de descodificação, emergente com a Lei nº 6.368/76, e que já havia passado por momentos de afirmação e negação no século passado.

Ao verificar os preceitos incriminadores da recente lei, temos, sob a justificativa de flexibilização e rápida atualização diante das mudanças conjunturais, uma norma penal em branco, com uma multiplicação de condutas típicas, ausência de critérios objetivos e subjetivos suficientes para uniformização da sua aplicação, baseando-se em aspectos genéricos de tipificação para subsunção de condutas. (CARVALHO, 2016)

Antes de prosseguir, mais uma análise precisa de Karam para ilustrar como não ocorreram avanços nem mesmo naquilo em que a lei se pretendia progressista e como eles não são nem mesmo possíveis dentro do atual paradigma transnacional de combate às drogas:

Assim, ao contrário do que muitos querem fazer crer, a nova Lei 11.343/06 não traz nenhum avanço nesse campo do consumo. Uma lei que repete violações a princípios e normas consagrados nas declarações universais de direitos e nas Constituições democráticas, como a Constituição Federal brasileira, jamais poderá ser considerada um avanço. Nenhuma lei que assim nega direitos fundamentais pode merecer aplausos ou ser tolerada como resultado de uma conformista ‘política do possível’ (2008, p. 116)

Em seguida, apresentaremos os objetivos explícitos do proibicionismo para orientar o posterior diagnóstico dos resultados perceptíveis após mais de dez anos de vigência da Lei nº 11.343/06. A intenção é justamente mostrar como na prática a política proibicionista tem acumulado fracassos em qualquer um de seus objetivos declarados e que isso não é nada surpreendente.

### **3.2 Objetivos do proibicionismo**

Antes de avançarmos na verificação da efetividade da nova lei de entorpecentes no cumprimento de seus objetivos, fundamental a delimitação de quais seriam estes, verificados tanto a nível internacional quanto nacional, e o modo pelo qual se realizam.

---

16 “14 projetos no Congresso querem endurecer Lei de Drogas e 3 visam flexibilizar”. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/14-projetos-no-congresso-querem-endurecer-lei-de-drogas-e-3-visam-flexibilizar.ghml>> Acesso em 03 junho 2017.

Da Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas de 1988, última das convenções da ONU sobre o tema e ratificada pelo Brasil em 1991, destacamos os seguintes pontos, que demonstram suas principais finalidades:

“As Partes nesta Convenção,  
Profundamente preocupadas com a magnitude e a crescente tendência da produção, da demanda e do tráfico ilícitos de entorpecentes e de substâncias psicotrópicas, que representam uma grave ameaça à saúde e ao bem-estar dos seres humanos e que têm efeitos nefastos sobre as bases econômicas, culturais e políticas da sociedade,  
(...) Interessadas em eliminar as causas profundas do problema do uso indevido de entorpecentes e de substâncias psicotrópicas, compreendendo a demanda ilícita de tais drogas e substâncias e os enormes ganhos derivados do tráfico ilícito,  
(...) Reconhecendo que a erradicação de tráfico ilícito é responsabilidade coletiva de todos os Estados e que, para esse fim, é necessária uma ação coordenada no nível da cooperação internacional,  
(...) Reconhecendo também a importância de fortalecer e intensificar os meios jurídicos efetivos para a cooperação internacional em matéria penal para suprimir as atividades criminosas internacionais do tráfico ilícito.”

Na lei brasileira, as finalidades do Sistema Nacional de Políticas Públicas Sobre Drogas estão descritas no art. 3º da nova lei de tóxicos e são as seguintes: “I - a prevenção do uso indevido, a atenção e a reinserção social de usuários e dependentes de drogas; II - a repressão da produção não autorizada e do tráfico ilícito de drogas”.

A compreensão lógica é: entre os objetivos das políticas internacional e nacional estão a repressão e erradicação do tráfico de drogas e o controle do uso indevido das substâncias entorpecentes. E a arma para isso são os meios jurídicos em matéria penal, notadamente a proibição e a imputação de penas aos seus violadores, justamente o tema central deste trabalho. Logo, vejamos a seguir quais as funções históricas esperadas do Direito Penal ao atribuir punições a fatos tipificados como delitos.

Porque o Direito Penal existe para cumprir funções e elas variam conforme situações históricas específicas. Diz Nilo Batista (2007, p. 19, grifo do autor) que “o direito penal vem ao mundo (ou seja, é legislado) para cumprir funções concretas *dentro de e para uma* sociedade que concretamente se organizou de *determinada maneira*”.

### 3.3 Funções da pena

Historicamente, tais funções tem sido ou fins em si mesmos, como uma mera retribuição ao mal causado, ou como meios para a garantia de um bem maior. Cesare

Beccaria, consagrando um esforço propriamente iluminista de racionalização das punições, ilustra bem a oposição entre elas: “para que a pena não seja a violência de um ou de muitos contra o cidadão particular, deverá ser essencialmente pública, rápida, necessária, a mínima dentre as possíveis, nas dadas circunstâncias ocorridas, proporcional ao delito e ditada pela lei.”. (1999, p. 139)

Não é possível ter como tema neste trabalho o levantamento histórico profundo das teorias que fundamentaram os fins que a pena vem cumprindo nas sociedades humanas. Portanto, faremos uma rápida ilustração desse tema, somente para localizar quais as suas principais divergências e onde está localizado o proibicionismo.

Luigi Ferrajoli separa as teorias em absolutas e relativas. Para as primeiras, a função da pena era somente retributiva, como um fim em si mesma. Esta função era interna ao Direito, que aplicava as punições como forma de reafirmação. Ao contrário, as últimas, também chamadas utilitaristas, viam na prevenção de futuros delitos o fim a ser perseguido pela aplicação penal.

O autor italiano ainda divide cada uma das grandes classes em subdivisões internas. As teorias absolutas poderiam ser divididas segundo o valor moral ou jurídico conferido à retribuição. A primeira pode ser representada por uma tese formulada por Kant, “segundo a qual a pena é uma retribuição ética, que se justifica por meio do valor moral da lei penal violada pelo culpado e do castigo que conseqüentemente lhe é imposto”. A segunda tem fundamentação em Hegel, “segundo a qual a pena é uma retribuição jurídica, justificada pela necessidade de restaurar o direito por meio de uma violência, em sentido contrário, que restabeleça o ordenamento legal violado”.

E as teorias relativas seriam divididas conforme o seu destinatário fosse a pessoa do delinquente (prevenção especial) ou à sociedade como um todo (prevenção geral). Ainda, nova divisão é feita conforme se atue positivamente, por meio da correção do infrator (prevenção especial positiva) ou da declaração e afirmação dos valores da sociedade, reforçando sua validade (prevenção geral positiva) ou negativamente, através da neutralização do ofensor (prevenção especial negativa) ou pela intimidação dos demais membros do corpo social, vistos como infratores potenciais, pela ameaça da pena (prevenção geral negativa). (FERRAJOLI, 2010)

Prosseguindo, sabemos que no âmbito da política proibicionista internacional, como vimos anteriormente, a ideologia predominante é a da defesa social. E entre os princípios identificados com tal paradigma aludimos justamente aos fins da pena, que seriam retributivos e preventivos, em uma aplicação mista das teorias referidas logo acima.

Da Convenção Única Sobre Entorpecentes, de 1961, destacamos a presença das duas funções, conforme art. 35:

“Tendo na devida conta os seus sistemas constitucional, legal e administrativo, as Partes:

a) adotarão medidas, no plano nacional, para a coordenação da **ação preventiva e repressiva** contra o tráfico ilícito, podendo designar um organismo adequado que se encarregue desta coordenação;” (grifo nosso)

Já no sistema brasileiro, vamos diretamente à fonte principiológica do penalismo nacional para questionar as missões a que o sistema tem se proposto. Da leitura do art. 59 do Código Penal é que podemos extrair seus objetivos:

“Art. 59 - O juiz, atendendo à culpabilidade, aos antecedentes, à conduta social, à personalidade do agente, aos motivos, às circunstâncias e consequências do crime, bem como ao comportamento da vítima, estabelecerá, conforme seja necessário e suficiente para **reprovação e prevenção do crime**:

- I - as penas aplicáveis dentre as cominadas;
- II - a quantidade de pena aplicável, dentro dos limites previstos;
- III - o regime inicial de cumprimento da pena privativa de liberdade;
- IV - a substituição da pena privativa da liberdade aplicada, por outra espécie de pena, se cabível.” (grifo nosso)

Assim, é pela crença nessa dupla função da pena de retribuição ao mal cometido e prevenção de novos delitos que a ideologia da defesa social segue reafirmando seu papel central na conformação do proibicionismo como meio eficaz no combate ao tráfico.

E um fator preponderante para a aceitação dessa ideologia está no que Baratta chama de mito da igualdade, que estaria justamente na base da defesa social, enunciado nos seguintes termos:

- a) o direito penal protege igualmente todos os cidadãos contra ofensas aos bens essenciais, nos quais estão igualmente interessados todos os cidadãos (princípio do interesse social e do delito natural);
- b) a lei penal é igual para todos, ou seja, todos os autores de comportamentos antissociais e violadores de normas penalmente sancionadas têm iguais chances de tornar-se sujeitos, e com as mesmas consequências, do processo de criminalização (princípio da igualdade). (2011, p. 162)

Decorrente desta última proposição é a promessa de segurança jurídica, que vale para os autores dos delitos no sentido de terem garantida a aplicação proporcional da pena, protegendo-os de punições arbitrárias e desiguais, em virtude de outro princípio fundamental

do direito penal que é o da legalidade. Esse princípio serve justamente para limitar o arbítrio do Estado e promover a aplicação das penas na exata medida de sua previsão e necessidade. (ANDRADE, 2015)

Historicamente, a pena por excelência para os delitos relacionados ao tráfico de entorpecentes tem sido a privativa de liberdade, incentivada pelos organismos internacionais<sup>17</sup> e, como já visto, cada vez mais rigorosa na legislação nacional. Assim como o Direito Penal em sua totalidade, a prisão também cumpre certas funções que legitimam a continuidade de sua aplicação.

Acredita-se na prisão como local para recuperação do criminoso, que será devolvido normalizado à sociedade. Em oposição aos suplícios medievais, a prisão e sua função de tratamento aparece mesmo como uma evolução humanista da pena. Vejamos como exemplo o contido no art. 1º da Lei de Execução Penal: “Art. 1º A execução penal tem por objetivo efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado”.

Podemos enunciar da seguinte forma a legitimação da prisão e de todo o sistema penal: Um sistema punitivo generalizado e igualitário em sua aplicação, destinado à proteção de bens jurídicos fundamentais e baseado na retribuição do mal causado pelo agressor através da previsão e aplicação de penas, funcionalizadas para a prevenção da prática de condutas semelhantes pelos demais membros do corpo social e na recuperação do indivíduo para que não volte a delinquir. O principal objetivo declarado é aquele que passa a ser visto como o mito da ressocialização, “uma das maiores e mais resistentes mitologias do mundo ocidental”. (ANDRADE, 2012, p. 305).

Em contraposição às ilusões, uma noção emprestada de Nilo Batista, localizando o Direito Penal historicamente dentro de um sistema capitalista de exploração:

Numa sociedade dividida em classes, o direito penal estará protegendo relações sociais (ou "interesses", ou "estados sociais", ou "valores") escolhidos pela classe dominante, ainda que aparentem certa universalidade, e contribuindo para a reprodução dessas relações. Efeitos sociais não

---

17 Convenção Única Sobre Entorpecentes de 1961, em seu artigo 36: 1. Com ressalva das limitações de natureza constitucional, cada uma das Partes se obriga a adotar as medidas necessárias a fim de que o cultivo, a produção, fabricação, extração, preparação, posse, ofertas em geral, ofertas de venda, distribuição, compra, venda, entrega a qualquer título, corretagem, despacho, despacho em trânsito, transporte, importação e exportação de entorpecentes, feitos em desacordo com a presente Convenção ou de quaisquer outros atos que, em sua opinião, contrários à mesma, sejam considerados como delituosos, se cometidos intencionalmente, e que as infrações graves sejam castigadas de forma adequada, especialmente com pena prisão ou outras de privação da liberdade.



declarados da pena também configuram, nessas sociedades, uma espécie de "missão secreta" do direito penal. (2007, p. 117)

Portanto, cientes dos objetivos publicamente propostos pelo proibicionismo em um contexto de predomínio de uma ideologia da defesa social, e já com uma breve noção de suas reais funções, partiremos agora para a apresentação de alguns dados da realidade brasileira para demonstrar como tem se dado a instrumentalização prática da política nacional de drogas.

#### 4 O FRACASSO DA PROIBIÇÃO

Mais de dez anos se passaram desde a entrada em vigor da Lei nº 11.343/06. Antes mesmo de sua promulgação já se sabia quais resultados poderiam ser esperados, pois foi feita a aposta de seguir justamente pelo mesmo caminho que já vinha sendo traçado muito tempo antes. Um caminho que, como vimos, foi feito pela adaptação tropical de uma política iniciada pelos países mais desenvolvidos e universalizada com mais força a partir das convenções da ONU.

Não é necessário ser a observadora mais atenta para relacionar a política proibicionista, reafirmada na nova lei de drogas, com a explosão da população carcerária brasileira e com o agravamento de todos os problemas relacionados ao encarceramento em massa e à superlotação nos estabelecimentos prisionais.

Feita aqui a ressalva de que obviamente a solução que esperamos para essa situação problemática é o direcionamento do foco das políticas públicas para a diminuição nas taxas de encarceramento e não na ampliação no número de vagas. Enquanto o país continuar encarcerando um percentual tão grande de sua população, não importa a quantidade de novos presídios que sejam construídos, a situação de superlotação sempre se manterá e somente se agravará.

Para o detalhamento do perfil das pessoas presas, a base de consulta utilizada será o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), com dados até dezembro de 2014, por ser a fonte mais completa da situação carcerária brasileira, ainda que já existam dados mais recentes, como levantamento realizado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) junto aos Tribunais de Justiça dos Estados em janeiro de 2017 e mesmo outras fontes na internet<sup>18</sup>.

Ressaltamos a preferência pelo uso dos números do DEPEN em virtude do detalhamento que apresentam, fundamental para nossa pesquisa, mas não temos dúvidas de que até a presente data os números apresentados somente se agravaram.

Antes de avançarmos, eis a definição apresentada pelo próprio relatório: “Nosso sistema punitivo, forjado sob o signo das matrizes do patrimonialismo, da escravidão e da exclusão, consagrou um padrão organizacional e estrutural de estabelecimentos penais que são o retrato da violação de direitos das pessoas privadas de liberdade”. (DEPEN, 2014, p. 6)

---

18 “Um em cada três presos do país responde por tráfico de drogas”. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/um-em-cada-tres-presos-do-pais-responde-por-trafico-de-drogas.ghtml>> Acesso em 10 junho 2017

Prosseguindo no mesmo documento, mais informações, que chocam principalmente pelo fato de virem de um órgão submetido ao Ministério da Justiça, demonstrando que o reconhecimento do fracasso do sistema não é uma exclusividade de alguns poucos críticos:

Basta registrar que partimos de noventa mil presos no início da década de noventa, e saltamos para mais de seiscentos mil presos, num intervalo de menos de 25 anos. Tal considerável incremento não se fez acompanhar de uma redução na incidência de crimes violentos, nem tampouco da sensação de segurança por parte da sociedade brasileira, o que em tese poderia justificar o enorme custo social e financeiro do encarceramento. Pelo contrário, o cárcere tem reforçado mecanismos de reprodução de um ciclo vicioso de violência que, como padrão, envolve a vulnerabilidade, o crime, a prisão e a reincidência e, por vezes, serve de combustível para facções criminosas. (DEPEN, 2014, p. 7)

#### **4.1 Encarceramento em massa**

Iniciaremos o estudo pelos dados mais gerais da pesquisa e depois veremos algumas situações específicas. Começamos pela população carcerária brasileira, que é a quarta maior do mundo, totalizando em 2014 a quantidade de 622.202 pessoas presas<sup>19</sup>, e estando atrás somente de Estados Unidos, China e Rússia. (DEPEN, 2014, p. 14)

Ao medirmos os dados com a população do país, temos que a taxa nacional de encarceramento é de 306 pessoas para cada 100 mil habitantes. Para fins comparativos, a taxa mundial é de 144 presos. (DEPEN, 2014, p. 15)

Prosseguindo no estudo, alguns dados da alarmante situação da superlotação nos presídios brasileiros. Há um déficit de vagas no sistema de 250.318 lugares, pois as vagas disponíveis eram 371.884. Portanto, temos uma taxa de ocupação de 167%. (DEPEN, 2014, p. 18)

Do total de presos, 40% deles, ou quase 250 mil pessoas, ainda não tiveram condenação definitiva, constituindo o percentual de presos provisórios (DEPEN, 2014, p. 15).

Aprofundando essa questão, vamos aos dados de um relatório de pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), publicado em 2015, sobre a aplicação de penas e medidas alternativas, com base em amostra selecionada de processos de alguns Estados brasileiros<sup>20</sup>.

---

19 O levantamento mais atualizado do CNJ eleva esse número para 654.372 presos.

20 A pesquisa abarcou as seguintes Unidades da Federação: Alagoas, Distrito Federal, Espírito Santo, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro e São Paulo.

Entre uma série de informações muito interessantes sobre o andamento dos processos e aplicação de penas, há uma revelação importante para o tema em apreço, que foi:

“37% dos réus que responderam ao processo presos sequer foram condenados à pena privativa de liberdade. Ou seja, o fato de que praticamente quatro em cada dez presos provisórios não recebem pena privativa de liberdade revela o sistemático, abusivo e desproporcional uso da prisão provisória pelo sistema de justiça no país.” (IPEA, 2015, p. 38)

Outra conclusão reveladora da mesma pesquisa foi que “nos casos de flagrante, com réu em prisão provisória, o tempo médio entre o inquérito e a sentença é de 21,4 meses. Portanto, o tempo médio da prisão provisória é de 639 dias, ou seja, quase dois anos” (IPEA, 2015, p. 39)

Aproveitando esses dados, é importante nesse momento cruzarmos algumas informações para termos uma dimensão da presença de acusados pelos crimes previstos na lei de tóxicos nesse percentual.

Para tanto, relevantes alguns apontamentos pertinentes à matéria, pois devemos levar em consideração que para esses crimes a prisão em flagrante e a manutenção da pena preventiva é a regra e a liberdade provisória uma exceção. Assim prevê a lei de tóxicos:

“Art. 44. Os crimes previstos nos arts. 33, caput e § 1º, e 34 a 37 desta Lei são inafiançáveis e insuscetíveis de sursis, graça, indulto, anistia e **liberdade provisória**, vedada a conversão de suas penas em restritivas de direitos”. (grifo nosso).

Somente em 2012, no julgamento de Habeas Corpus (HC 104339), a maioria dos ministros do STF declarou a inconstitucionalidade dessa parte do referido artigo, autorizando a concessão da liberdade provisória aos acusados por esses crimes. Porém, cada ministro ainda pode decidir individualmente e segundo entendimento próprio nos casos em análise. Igualmente, não existe vinculação para as decisões de juízes e tribunais estaduais.

Pois bem, segundo levantamento do CNJ referido anteriormente, 29% dos presos provisórios respondem por crimes de Tráfico de Drogas ou Indução, Instigação ou Auxílio ao Uso de Drogas. Mesmo considerando que são fontes diferentes e que pode haver pequenas divergências no total dessas pessoas, podemos tranquilamente afirmar que pelo menos um em cada quatro presos provisórios são acusados de crimes relacionados às drogas. (CNJ, 2017, p. 12)

## 4.2 Proibicionismo e prisão

Partindo para o objeto central do nosso estudo, vamos aos dados que dizem respeito diretamente à vigência da Lei nº 11.343/06. Começaremos pela explosão do encarceramento vista após sua entrada em vigor. Em 2005, imediatamente antes de sua promulgação, a taxa era de 194,67 presos para cada 100 mil habitantes e chegava a 361.402 o total presos no Brasil. Em 2014 esse valor saltou para os já mencionados 306,22 e chegamos ao número de 622.202 pessoas presas. Logo, o período registrou um incremento de 72,16% na população carcerária. (DEPEN, 2014, p. 19 e ss.)

Ao dividirmos essa evolução pelo período de aplicação da nova lei de tóxicos, temos um aumento de 8% ao ano. Para fins de comparação, a população brasileira cresceu, entre os anos de 2000 a 2010, a uma média de 1,17% ao ano, segundo dados do Censo 2010 publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010, p. 22).

Agora, um dos dados fundamentais de nossa pesquisa: a relação da explosão carcerária com a quantidade de pessoas presas pelos crimes relacionados às leis de drogas. Em 2014 esse número chegou a 28% do total de pessoas presas. Em 2005, logo antes da nova lei de drogas, esse percentual era de pouco mais de 9%.

Enquanto em 2005 tínhamos 32.880 indivíduos presos por tráfico e tráfico internacional de drogas, em 2014 esse número chegou a 147.475. Logo, o aumento verificado foi de espantosos 348,52%. Com base nesse número, é impossível não vincular as absurdas taxas do incremento do encarceramento brasileiro com a aplicação da nova lei de entorpecentes.

Portanto, dentro da prática do encarceramento levada a cabo pelo Estado brasileiro, a política proibicionista de drogas tem tido um papel de destaque, sendo responsável pela privação da liberdade de cerca de um quarto dos atingidos pelo sistema penal. Se separarmos individualmente cada crime, o tráfico de drogas é hoje a principal causa de prisão no país. (DEPEN, 2014, p. 34)

E isso sem contar que podemos ainda levantar a questão de como o proibicionismo significou seguramente um aumento das práticas de muitos outros crimes, como alguns crimes contra a vida e contra o patrimônio, refletindo também de maneira indireta na superpopulação carcerária.

Nesse sentido, é interessante notar que os próprios legisladores confirmam nossa tese, demonstrando seu conhecimento sobre o fracasso que essa política vinha acumulando desde sempre; e mesmo assim continuaram insistindo nos mesmos fundamentos. Vejamos a

seguir um trecho da exposição de motivos da Lei nº 11.343/06, de autoria dos Deputados Magno Matta e Warderley Martins:

De fato, se é certo que à União Federal compete, precipuamente, a repressão aos crimes de tráfico ilícito, também o é que dele resultam numerosos delitos (furtos e roubos, praticados frequentemente por usuários de drogas com o fim de com seu produto adquirir drogas; crimes de ímpeto, praticados pelo que, utilizando-se de drogas, tomam-se por seu efeito mais explosivos; corrupção, quando agentes do crime servidores públicos estaduais; homicídios, praticados entre componentes de bandos ou quadrilhas rivais, ou contra os que adquiram e não paguem as drogas; etc...) por cuja prevenção e repressão são responsáveis os Estados-membros. Assim, embora não incumbidos precipuamente da repressão a alguns delitos, suportam os Estados de forma mais acentuada seus efeitos e os custos que geram. Exemplo claro disso é que, numa Capital de Estado-membro, a Cidade de Belo Horizonte, mais de sessenta por cento dos homicídios têm na sua origem o tráfico ilícito de drogas.

### **4.3 Apreensões de drogas**

Um documento intitulado “Panorama das apreensões de Drogas no Rio de Janeiro 2010-2016”, elaborado pelo Instituto de Segurança Pública, põe luz em alguns detalhes das ocorrências relacionadas com drogas no Estado, além da já esperada verificação do crescimento dos registros entre 2008 e 2015.

Mostra em números aquilo que Zaccone descreve em seu livro, fruto de suas experiências profissionais por diversas delegacias da cidade: que as pessoas apreendidas são homens e mulheres, pobres, moradoras de favelas, de baixa escolaridade, sem armas e sem qualquer estrutura organizativa e com uma pequena quantidade de drogas, geralmente maconha, crack ou cocaína. (ZACCONE, 2011, p. 11)

Chamam a atenção os números referentes às massas de drogas apreendidas nas operações policiais. O estudo mostra que, entre 2010 e 2016, 400 ocorrências apreenderam aproximadamente 60 toneladas de maconha, enquanto outras 80 mil recolheram 16 toneladas. Os números são muito similares para as apreensões de cocaína, pois somente 280 detenções significaram quase 4 toneladas da droga, ao mesmo tempo em que outras 55 mil ocorrências somadas apresentaram números similares. (ISP, 2016, p. 12 e ss.)

Apesar de envolverem somente o Estado em questão, os dados são muito interessantes para uma desmistificação da política criminal e sua guerra. Estamos certos de que as mesmas situações se repetem em todo território nacional, onde os grandes traficantes e

seus helicópteros de cocaína são esquecidos<sup>21</sup> e milhares de pessoas pobres, vindas dos bairros mais desfavorecidos, muitas vezes menores de idade, se colocam em risco em busca do que Vera Malaguti chamou de “Difíceis ganhos fáceis”. (BATISTA, 2003, p. 127)

#### **4.4 Perfil do preso**

Vamos então à fundamental análise do perfil das pessoas presas no Brasil. Começamos por saber qual a cor dos presos brasileiros. Em contraste ao percentual da população nacional, onde são 53,63% do total, negros ou pardos representam 61,67% dos presos brasileiros. O preso é negro. (DEPEN, 2014, p. 37)

Em relação ao sexo, os homens representam 94,2% da população carcerária. Na população nacional, esse valor cai para 48,97% segundo o Censo 2010. O preso é homem. (DEPEN, 2014, p. 39.)

Ao vermos a faixa etária, outra divergência ente a população nacional e a carcerária. Enquanto representam 18,9% dos brasileiros, os jovens entre 18-29 anos são os mais representados no sistema prisional, com um percentual de 55,07%. O preso é jovem. (DEPEN, 2014, p. 43)

Analisando o fator escolaridade, 75,08% dos presos brasileiros possuem instrução somente até o ensino fundamental completo. Ainda, somente 9,54% deles completou o ensino médio. O preso tem reduzido grau de instrução. (DEPEN, 2014, p. 46)

Eis então o perfil das pessoas encarceradas pelo Estado Brasileiro. São homens, em sua maioria jovens, negros, de baixa escolaridade e acusados do envolvimento com o comércio ilegal de drogas. Sua apreensão é quase sempre em flagrante e são mantidos por muito tempo nas cadeias em condições absurdamente degradantes e sem serem judicialmente condenados.

#### **4.5 Mulheres e o tráfico**

Atualmente as mulheres representam 5,8% das pessoas presas no Brasil. Esse número coloca o país na quinta colocação mundial, atrás de Estados Unidos, Rússia, China e Tailândia. Os dados mostram que no período de 2005 a 2014 houve um incremento nas suas

---

21 “Helicóptero com cocaína no ES é da família do senador Zezé Perrella”. Disponível em: <<http://g1.globo.com/minas-gerais/noticia/2013/11/helicoptero-com-cocaina-no-es-e-da-familia-do-senador-zeze-perrella.html>> Acesso em 12 junho 2017.

prisões de 10,7% ao ano, saltando de 12.925 para 33.793. Quanto às taxas de encarceramento por 100 mil mulheres, a razão pula de 13,58 para 32,25, contando-se a população feminina de todas as idades. (DEPEN, 2014, p. 39-40)

Não é uma mera coincidência o fato de ter ocorrido esse aumento justamente após a implementação da nova lei de tóxicos. Em relação a esse dado, uma informação reveladora: 64% das mulheres encarceradas foram condenadas por crimes de drogas. (DEPEN, 2014, p. 41)

Como leciona a professora Vera Andrade, “a criminalização do tráfico é também a responsável pela ascensão da criminalização feminina no mundo ocidental, e esta lógica também é visível nas periferias latina e brasileira”. (ANDRADE, 2012, p. 308)

Ao criminalizar os homens que atuam no varejo das drogas, a punição acaba incidindo também nas mulheres, que possuem algum vínculo afetivo com esses homens, seja de companheiras, irmãs, mães, e acabam assumindo a missão de suprir a falta financeira que a atividade dos homens exercia, pois não é difícil perceber que a população atingida pela criminalização das drogas tem sido obviamente aquela menos favorecida financeiramente.

Tanto é assim que o próprio relatório do DEPEN reconhece a ausência dessas mulheres, na maioria dos casos, nas posições de gerência da rede do tráfico, cumprindo principalmente as funções coadjuvantes de transporte e pequeno comércio.

Quanto ao seu perfil, nenhuma novidade em relação ao analisado para o homem preso. Segundo os dados do DEPEN, temos o seguinte padrão: 30% de presas provisórias; 50% com idade entre 18 e 29 anos; 68% negras ou pardas; 11% concluíram o ensino médio.

#### **4.6 Juventude e o tráfico**

Para a contextualização da criminalização da juventude brasileira pelo proibicionismo, nos apoiaremos no “Levantamento SINASE 2014”, publicação mais recente da Coordenação Geral do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, órgão oficial do governo federal e que é o responsável pela consolidação das informações sobre os adolescentes infratores no Brasil.

Primeiro se faz um mapeamento dos adolescentes brasileiros, demonstrando, com base em projeções do IBGE para 2014, uma população de pouco mais de 24 milhões de pessoas com idade entre 12 e 18 anos, ou aproximadamente 11% da população nacional. Ainda, 51,9% são homens e 58,9% são negros e pardos. (SINASE, 2014, p. 12)



A seguir, os dados sobre os adolescentes cumprindo alguma medida de restrição de liberdade, segundo aquelas previstas no art. 112 do Estatuto da Criança e do Adolescente<sup>22</sup>. As informações mostram que em 2006 eram 15.426 adolescentes cumprindo as medidas de internação, internação provisória e semiliberdade. Já em 2014 esse número foi a 24.628, seguindo a tendência de aumento do encarceramento vista anteriormente para a população adulta. (SINASE, 2017, p. 13.)

Dentro desse total, destaca-se a imposição das medidas pelo cometimento do ato infracional análogo ao crime de roubo, representando 44,41% do total. Na sequência, e dentro daquilo que já esperávamos, aparece o tráfico de drogas, com um percentual de 24,24% de adolescentes com alguma restrição em sua liberdade em virtude da política proibicionista brasileira. (SINASE, 2017, p. 28)

Dizemos que essa posição do tráfico de drogas abaixo do roubo era previsível em virtude da edição da Súmula 492 do STJ, que diz textualmente: “O ato infracional análogo ao tráfico de drogas, por si só, não conduz obrigatoriamente à imposição de medida socioeducativa de internação do adolescente”.

Não fosse tal normativa e certamente esse número seria muito superior, pois a prática diária das Varas da Infância e Juventude comprova que o envolvimento com drogas, seja na modalidade da posse ou do comércio, representa uma parcela muito grande dos atos infracionais apurados.

Em 2015, quando voltaram a ser constantes no país os debates sobre a redução da maioria penal em virtude das discussões sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 171<sup>23</sup>, o IPEA lançou uma nota técnica intitulada “O Adolescente em Conflito com a Lei e o Debate sobre a Redução da Maioridade Penal: esclarecimentos necessários”, na qual se pretendia mostrar o real envolvimento de adolescentes com a prática de atos infracionais.

Ao avaliar as condições de trabalho e estudo dentro desse universo, a pesquisa consegue demonstrar a situação de vulnerabilidade social na qual vive grande parcela dessa população. Sem reais perspectivas de emprego e educação e experimentando os efeitos da perversa desigualdade social do país, esses adolescentes acabam muitas vezes se integrando

---

22 Art. 112. Verificada a prática de ato infracional, a autoridade competente poderá aplicar ao adolescente as seguintes medidas: I - advertência; II - obrigação de reparar o dano; III - prestação de serviços à comunidade; IV - liberdade assistida; V - inserção em regime de semi-liberdade; VI - internação em estabelecimento educacional; VII - qualquer uma das previstas no art. 101, I a VI.

23 Apresentada em 1993 na Câmara dos Deputados e atualmente aguardando votação no Senado Federal.

ao mercado varejista das drogas nas periferias das grandes cidades brasileiras, expostos aos riscos advindos pela criminalização dessa prática.

Contrariando o alarde público criado por iniciativas como o ressurgimento da PEC 171, que procuram culpabilizar os adolescentes pela situação de insegurança nacional, vemos que na verdade essa população é a principal vítima da repressão do Estado, conforme detalharemos adiante ao analisar os números da violência no país.

Ao verificar os perfis dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas, o resultado foi: “mais de 60% dos adolescentes privados de liberdade eram negros, 51% não frequentavam a escola e 49% não trabalhavam quando cometeram o delito e 66% viviam em famílias consideradas extremamente pobres”. (IPEA, 2015, p. 15)

Após longo estudo sobre as condições em que se deram a criminalização da juventude no Rio de Janeiro e o impacto da proibição das drogas nesse processo, a professora Vera Malaguti não teve dúvidas ao concluir: “o que determina a institucionalização não é a droga ou a infração em si, mas as condições materiais de existência e a etnia dos adolescentes envolvidos” (BATISTA, 2003, p. 111)

#### **4.7 Drogas e violência**

Um breve olhar sobre o último “Atlas da violência” (IPEA e FBSP, 2017) revela que em 2015 houve 59.080 homicídios no país. Para a nossa pesquisa, mais importante ainda é a constatação de que no período entre 2005-2015, portanto já incluindo a vigência da Lei 11.343/06, a taxa de homicídios (um bom parâmetro para medir níveis de violência) por 100 mil habitantes cresceu 10,6%, número muito semelhante ao aumento populacional registrado para o mesmo decênio.

Porém, precisamos ir além desses números para compreender melhor o cenário nacional. Enquanto para a população branca, a variação na taxa de homicídios nesse período foi de -12,2%, ou seja, houve uma diminuição na violência, para a população negra houve um aumento de 18,2%.

Logo, a conclusão que sobressai da análise dos dados é a de que, se por um lado houve diminuição na violência sofrida pela população não negra, não há nada a se comemorar, pois o absurdo aumento que se verificou entre as vítimas negras demonstra incontestavelmente que a política de guerra às drogas, mantida pela Lei nº 11.343/06, esconde uma sistemática política de genocídio da população negra do país.

Prosseguindo na análise, gostaríamos de ampliar nosso estudo, dessa vez para avaliar que a parcela que mais tem sofrido com essa violência é aquela dos jovens entre 15-29 anos, com um aumento nos últimos dez anos de 16,07% na taxa de homicídios para cada 100 mil habitantes. Dessa forma, podemos acrescentar à informação anterior o fato de que o genocídio tem sido direcionado para a população jovem e negra, hoje a mais vulnerável à violência no país.

Para fazer a mesma comparação entre as raças realizada anteriormente, utilizamos dessa vez o Mapa da Violência – Os Jovens do Brasil 2014, e o resultado é praticamente o mesmo, pois o número de homicídios entre 2002-2012, para os jovens brancos, apresentou redução de 32,3%. Porém, em relação aos jovens negros, houve um aumento de 32,4%.

Não podemos afirmar com total certeza que esses números são o reflexo da política de drogas, mas todos os indícios apontam nesse sentido. O certo é que, desde que a Lei de Tóxicos entrou em vigor, não foram apresentados resultados satisfatórios na redução da violência, comprovando que o proibicionismo não pode ser a alternativa viável no controle das substâncias ilícitas.

Portanto, é possível inferir que é urgente uma mudança na orientação da política proibicionista, uma vez que esta continua a insistir na repressão e no apelo à prisão, não se configurando como elemento capaz de reduzir a violência e trazer segurança para o conjunto da população. Assim fosse, seria preciso haver uma drástica redução dos índices de violência, o que não se observa na prática.

#### **4.8 O anúncio do fracasso**

Acreditamos que foi exaustivamente comprovado o fracasso da nova lei de drogas na realização de seus objetivos declarados. Ao invés da erradicação da produção e do consumo das substâncias ilícitas e do controle do tráfico de entorpecentes, o que vimos foi uma sucessão de fracassos da política nacional de segurança pública.

Marcadamente a explosão da população carcerária brasileira, a qual se multiplica em uma velocidade assustadora e superlota prisões. Somando a privação de liberdade, que por si só não apresenta qualquer perspectiva minimamente satisfatória, com as condições degradantes em que são mantidas, essas pessoas (homens, mulheres e adolescentes) não tem qualquer horizonte de ressocialização. A realidade que se apresenta é a de violação sistemática

de direitos fundamentais e de ausência de qualquer incentivo para uma efetiva reintegração social.

Além disso, a política proibicionista é a responsável pela guerra que é travada diariamente nas periferias brasileiras. Um contingente enorme de pessoas violentadas em seus direitos mais básicos por um sistema estruturado para a repressão, que gasta milhões de reais em uma luta sem perspectivas, guiada por ideologias que atravessaram o oceano e foram aqui instauradas sem qualquer consideração pela realidade nacional.

O poder máximo das agências do sistema penal na repressão às populações menos favorecidas é a contrapartida de um Estado que não garante minimamente os demais serviços públicos. Para os pobres do Brasil vale aquilo que Vera Malaguti chama de cidadania negativa, nos seguintes termos: “Esse setores vulneráveis, ontem escravos, hoje massas marginais urbanas, só conhecem a cidadania pelo seu avesso, na ‘trincheira auto-defensiva’ da opressão dos organismos do nosso sistema penal”. (BATISTA, 2003, p. 57)

O que vemos no Brasil vai muito além da falta de garantia dos direitos básicos previstos constitucionalmente. Ao abandonar sua população marginalizada, o Estado se apresenta apenas para se encarregar do seu desaparecimento. O que acontece em nosso país tem nome, e chama-se genocídio da população jovem e negra. Em uma guerra que opõe policiais e pequenos comerciantes de drogas, as mortes multiplicam-se e não é possível justificar sob qualquer hipótese a continuidade da criminalização das drogas.

## **5 O SUCESSO DA PROIBIÇÃO**

Ao analisarmos o último Plano Nacional de Segurança Pública, de janeiro de 2017, portanto já com a assinatura do presidente golpista, vemos que as perspectivas não são nada tranquilizantes. Entre as propostas apresentadas estão a construção de 5 presídios federais e a abertura de aproximadamente 20 a 25 mil vagas no sistema penitenciário estadual.

Anunciando como grande solução a construção de vagas prisionais, o governo admite o aumento do encarceramento e o toma como uma realidade natural, sem discutir suas causas e formas de controle. E especificamente quanto à política de drogas, vemos que continuam tratando como questão de segurança nacional um tema que deveria ser restrito somente à área da saúde pública. Eis a proposta:

“Elaboração de planos de Cooperação Policial de assistência mútua e apoio logístico, com ações conjuntas de combate ao tráfico de drogas e de armas, com identificação de pistas clandestinas, de rotas de tráfico, de depósito de armas, de laboratórios de cocaína e plantações de maconha.” (PNSP, 2017, p.55)

Com todas as críticas anteriormente apresentadas e com números que mais do que comprovam um retumbante fracasso, não parece consolidado na política e nem na sociedade brasileira um apelo pelo fim do proibicionismo e pela derrubada dos muros do cárcere. Portanto, fundamental agora será trazermos alguns questionamentos para uma tentativa de compreensão dos motivos que justificam a continuidade de uma política já notadamente fracassada.

### **5.1 Mudança de paradigma e as funções ocultas do sistema penal**

Para começar a entender a manutenção da proibição das drogas, um modelo ultrapassado desde sua concepção, e desconstruir os mitos nos quais ele tem se apoiado historicamente, precisamos primeiramente dos aportes teóricos fornecidos após uma mudança paradigmática ocorrida no estudo da criminologia.

Tal modificação se deu a partir do século XX e culminou na crítica da criminologia tradicional etiológica, base da ideologia da defesa social, pela criminologia da reação social. Baratta consegue resumir muito bem como se deu essa contraposição, dividindo-a em dois momentos,

Através do desenvolvimento das escolas de sociologia criminal dos anos quarenta, são duas as etapas principais que conduziram aos umbrais da sociologia crítica: em primeiro lugar a transposição da abordagem teórica do autor às condições objetivas, estruturais e funcionais, que são a origem dos fenômenos de desvio. Em segundo lugar, a transposição do interesse cognoscitivo das causas do desvio criminal, aos mecanismos sociais e institucionais através dos quais se constrói a "realidade social" da conduta desviante e são criadas e aplicadas definições de tal conduta e da criminalidade e são realizados os processos de criminalização. (1978, p. 08)

A partir de então, o crime deixa de ser algo natural, uma realidade ontológica, existente em um momento anterior à reação social e que justifica a existência dessa para seu combate. O foco dos estudos passa do sujeito “criminoso” para as condições estruturais existentes para o controle desse comportamento e como se dão os processos de criminalização que justificam a perseguição de tipos determinados de condutas (BARATTA, 1978).

É importante notar que essa criminalização, construída no seio da estrutura social vigente, sempre irá privilegiar os interesses das classes dominantes, que se apropriam do Direito Penal para a garantia de seus privilégios e para a manutenção de sua posição de poder. Os bens jurídicos protegidos serão justamente os mais fundamentais para a lógica desse sistema e as condutas que passarão a ser consideradas crimes serão aquelas que representam qualquer risco para esses bens.

Portanto, para a diferenciação entre as condutas lícitas e ilícitas, importará menos a valoração interior do agente sobre a positividade ou negatividade social dessa conduta do que da definição legal que uma sociedade determinada, localizada histórica e territorialmente, lhe aplicará na distinção entre atitudes criminosas e atos toleráveis.

Dessa forma, alguns desavisados olhavam para a codificação penal e entendiam os comportamentos ali descritos nos tipos penais como se fossem desde sempre condutas ilícitas e justamente inseridas na lei, desconsiderando que é precisamente após a inclusão legal que um ato recebe o “selo” de ilegal e não o contrário, ou seja, que uma ação já fosse naturalmente violadora de algum direito, cabendo ao Direito a sua simples positivação.

Ao estudar os “outsiders” da sociedade e tentar entender como se constrói socialmente a definição de desvio, Howard Becker nos propõe de forma bem precisa aquilo que viemos tentando explicar:

*[...] grupos sociais criam desvio ao fazer as regras cuja infração constitui desvio, e ao aplicar essas regras a pessoas particulares e rotulá-las como*

outsiders. Desse ponto de vista, o desvio *não* é uma qualidade do ato que a pessoa comete, mas uma consequência da aplicação por outros de regras e sanções a um “infrator”. O desviante é alguém a quem esse rótulo foi aplicado com sucesso; o comportamento desviante é aquele que as pessoas rotulam como tal. (2008, p. 22, grifo no original)

Uma consequência lógica da compreensão da proposta anterior é justamente a percepção de que, se as regras sociais são criações específicas de determinados grupos para a sujeição de uma totalidade maior do que eles, então esses geradores das normas baseiam-se em interesses ou preconceitos próprios para determinar quais tipos de atos serão contrários à lei e já sabem de antemão quem são os atores que serão incriminados pela prática de atos que já existiam antes de norma. (BECKER, 2008)

Suas pesquisas são particularmente interessantes para nosso estudo por usarem como um dos exemplos de “desviantes” justamente os consumidores de maconha, que, em uma sociedade diferenciada com base em questões sociais, culturais, raciais e ocupacionais, ficam marcados negativamente por atuarem em desacordo àquilo que os grupos dominantes definiram como “normalidade”. (BECKER, 2008)

Como os setores que detêm o controle sobre a criação das normas são os mais privilegiados no interior da sociedade moderna, então é socialmente aceito que a forma como se portem seja a mais correta e que possam aplicar o rótulo de anormal nos atos que reprovam, criando na sequência todo um aparato social responsável por reproduzir e renovar essa ideia até que a totalidade do grupo já os entenda como fatores de risco e dignos de punição.

O mais perverso desta lógica é que as ações consideradas como desvios continuaram existindo após sua positivação legal, portanto necessariamente conduzindo seus atores à ilegalidade. Como resultado, mais estigmatização e exclusão. Chega um momento em que os atores, para evitar a reprovação de todo o entorno social, precisam disfarçar tanto suas práticas que acabam eles mesmos por aceitar sua atitude como ilegal e reproduzem os preconceitos determinados pelas classes dominantes.

Ao aprofundar mais essa questão, Baratta vai diagnosticar que uma ação por si só não comporta intrinsecamente a oposição entre “desvio” e “normal”, mas que isso somente se realizará a partir do momento em que houver uma interpretação sobre seu sentido. Computando essa questão fundamental, estamos bem no momento da mudança de paradigma, quando “todas as questões sobre as condições e as causas da criminalidade se transformam em interrogações sobre as condições e as causas da criminalização”. (BARATTA, 2011, p. 90)

Teóricos da reação social tem dividido o processo de criminalização em três fases distintas, mas absolutamente interdependentes. A criminalização primária ocorre quando o legislador define quais condutas merecem a repressão estatal. E não é difícil notar que essas são exatamente aquelas que mais ameaçam o sistema de produção. Atribui-se a essas condutas uma pena em abstrato, considerada de forma qualitativa e quantitativa.

Já sua fase seguinte consiste na seleção dos indivíduos que serão alvo da aplicação das leis pelos órgãos oficiais, como as polícias, o Ministério Público e o Poder Judiciário. E a terceira e derradeira fase acontece quando da estigmatização, especialmente nas prisões, dos sujeitos criminalizados na fase anterior (CASTRO, 1983, p. 103).

Durante a primeira fase, são muito claros os objetivos declarados do sistema, pois seus operadores realmente defendem que a aplicação das leis será igualitária e que não haverá qualquer tipo de distinção na aplicação dessas normas. Que os bens protegidos são aqueles naturalmente importantes para todo o corpo social e que é de interesse de toda comunidade que estes sejam protegidos.

Porém, já nessa fase ficam também evidentes seus objetivos ocultos, pois os comportamentos criminalizados são exatamente aqueles que podem representar algum risco para a ordem social estabelecida, enquanto que atitudes típicas das classes dominantes, notadamente aquelas mais fundamentais para a garantia da reprodução do capital, são excluídas da apreciação da lei.

A própria forma que a lei assume no momento da criminalização primária já demonstra seu caráter desigual, pois os tipos penais que poderiam abrigar condutas cometidas por membros das classes mais abastadas costumam ser pouco efetivos e de difícil aplicação prática, enquanto a incriminação de ações mais comuns das classes subalternas é feita de modo a ampliar as possibilidades de tipificação.

Ao vermos os detalhes da Lei nº 11.343/06, uma das coisas que justamente mais nos chamou a atenção foi a excessividade de verbos nos quais a conduta pode encaixar-se. Assim, percebemos que a política de drogas se enquadra perfeitamente nesse processo de criminalização das classes mais baixas.

Não só quanto aos tipos penais, mas também quanto às próprias drogas consideradas ilegais, a presença de tipos penais em branco, sob a desculpa de possibilitarem uma atualização maior da lei conforme o surgimento de novas substâncias, acaba escondendo uma intenção de incluir ou retirar elementos das listas sob o exclusivo interesse dos formuladores dessas mesmas leis. Conforme Escohotado diz em seu tratado sobre a história das drogas:



La historia de las definiciones de «adicción» tiene el interés de mostrar cómo se coima ese paso a nivel legislativo. Semejante a un objeto que va desapareciendo al aumentar la atención puesta sobre él, a la hora de comenzar a prohibir los *narcotics* parecía claro qué eran; va dejando de parecerlo cuanto más perentoriamente es reclamada una definición, y finalmente el término se esfuma como idea científica para ceder su puesto a cualquier cuerpo químico capaz de modificar alguna función del sistema nervioso central. (1998, p. 689)

Na fase seguinte, a seletividade do sistema fica mais latente e seus objetivos reais e não declarados emergem de forma bem mais evidente. A seleção de quem será criminalizado, e, obviamente, de quem será imunizado e fará parte da cifra oculta, dentre todos os criminosos, não é natural, porque, como ressalta Vera Andrade,

[...] todas as pessoas, de todos os estratos sociais, faixas etárias, etnias e gêneros, ou seja, *todos nós* (e não uma minoria perigosa da sociedade) *praticamos*, frequentemente, fatos definidos como crimes, contravenções ou infrações administrativas e somos, por outro lado, vítimas destas práticas (o que muda é a especificidade das condutas). Assim, tanto a criminalidade quanto a vitimação são majoritárias e ubíquas (*todos nós somos criminosos e vítimas*) (...). (2012, p. 138, grifo no original)

Nas palavras de Baratta, “a criminalidade é ‘um bem negativo’ distribuído desigualmente segundo a hierarquia dos interesses, fixada no sistema econômico e segundo a desigualdade social entre os indivíduos”. (1978, p. 10)

A partir desse momento, já não é possível dissimular o caráter de classe do direito penal, que “é o direito desigual por excelência”, e descontrói-se aquele mito anteriormente referido da igualdade formal do sistema, à qual é oposta a realidade de um direito completamente desigual. Usaremos novamente as palavras de Baratta para mostrar essa contraposição:

- a) o direito penal não defende todos e somente os bens essenciais, nos quais estão igualmente interessados todos os cidadãos, e quando pune as ofensas aos bens essenciais o faz com intensidade desigual e de modo fragmentário;
- b) a lei penal não é igual para todos, o status de criminoso é distribuído de modo desigual entre os indivíduos;
- c) o grau efetivo de tutela e a distribuição do status de criminoso é independente da danosidade social das ações e da gravidade das infrações à lei, no sentido de que estas não constituem a variável principal da reação criminalizante e da sua intensidade. (2011, p. 162.)

Agora, partindo do referencial teórico da criminologia crítica, já temos muito clara a percepção do processo criminalizador. O próximo passo é o aprofundamento da compreensão

de qual a verdadeira função desse procedimento, para entendermos para que tem servido o Direito Penal e como permanece em vigor o proibicionismo.

Já demos algumas pistas do real motivo da existência da proibição. É justamente algo que já vinha sendo desenhado, que é a funcionalidade fundamental do Direito Penal na manutenção do sistema econômico capitalista através do controle social da pobreza. Isso é aquilo que ele oculta, que não está nos seus fins declarados.

Por essa razão, ainda quando ele apresenta um enorme fracasso naquilo que promete, como é o caso da política proibicionista, sabemos que ele permanece altamente funcional às classes dominantes, mantendo seu funcionamento e sua legitimidade. Foi a esse fenômeno que a professora Vera Andrade deu o nome de “eficácia invertida”. (ANDRADE, 2015, p. 291)

Invertida porque, ao mesmo tempo em que o sistema não cumpre suas funções declaradas (ideológicas), ocasionando excessivas desigualdades e mortes não prometidas, cumpre com suas exigências latentes por meio da atuação de seus mecanismos de controle formal e informal dentro de um sistema penal subterrâneo, aonde atuam em parceria todas as agências do sistema penal em “função da seletividade classista do controle social”. (ANDRADE, 2015, p. 287)

Por sua vez, Juarez Cirino dos Santos se utiliza dos termos ordem social imaginária e ordem social real para desvendar essa oposição entre um Direito que pretensamente protege e persegue a todos de maneira igualitária, e sua função real de sistema legitimador da prática organizada de uma classe para garantia da manutenção de seus privilégios em ambientes marcados pela desigualdade e pela opressão de classe. (DOS SANTOS, 2008)

Como já citado previamente, outra de suas funções ocultas, e que cumpre um papel muito importante, é a de imunização de condutas praticadas pelas classes dominantes. Ao direcionar o foco da política criminal e da opinião pública à criminalidade dos verdadeiros oprimidos, as classes hegemônicas retiram o controle sobre condutas suas que são mesmo essenciais à reprodução do capitalismo e que são profundamente prejudiciais para as classes desfavorecidas. (BARATTA, 2011)

É interessante notar que em termos de lesividade, essas práticas imunes representam um dano social amplamente superior ao causado pelas práticas criminais dos mais pobres, com a clara diferença de que esse dano não representa um risco para o sistema em si, apenas para a massa de pessoas que não tem influência na determinação das políticas criminais.

Toda essa construção teórica é absolutamente fundamental para a compreensão do fenômeno das políticas proibicionistas e da “guerra às drogas”, pois elas se constroem sob

esse mesmo discurso legitimador que promete soluções concretas segundo seus objetivos declarados e realiza um verdadeiro controle social sobre os mais pobres a partir de seus objetivos reais (latentes) e não declarados. Podemos afirmar sem receio que os grandes inimigos do sistema penal hoje em dia são os traficantes de drogas, são os “outros” da atualidade, aqueles dos quais os demais tem de se diferenciar e se distanciar para desfrutar da proteção estatal.

Nesse momento, já foi possível construir a crítica sobre o sistema penal e suas funções não declaradas. Todas elas convergem para a mesma direção, que seria a de manutenção do poder e privilégio das classes dominantes e da garantia sobre o controle social das populações marginalizadas, impedindo assim uma alteração das estruturas de poder vigentes na sociedade.

## **5.2 Controle social da pobreza**

Na sequência de tudo que veio sendo explicitado, percebemos que a chance de uma pessoa pertencente a uma camada mais humilde da população ser atingida pela repressão do sistema penal não vem de sua maior motivação para o cometimento de crimes, e sim do fato de que aquelas ações que sejam mais próprias de seu grupo social são exatamente aquelas que tem maior probabilidade de serem incluídas na categoria do desvio.

Da mesma forma, mesmo na realização de condutas que são comuns a todos os integrantes de um corpo social, as pessoas provenientes dos grupos desfavorecidos estão muito mais sujeitas a incriminação e ao apatamento realizado pelo sistema punitivo. Na questão das drogas isso tem ficado extremamente claro ao constatarmos que a rotulação de traficante ou usuário depende muito mais do local onde foi encontrada a droga e a classe social do agente do que de critérios objetivamente analisados, como por exemplo, a quantidade da substância ilícita apreendida.

A realidade na qual se expressa tal desigualdade é a de um modo de produção absolutamente injusto, que separa as massas do controle dos meios produtivos, mas que não pode prescindir delas, e por isso possui um enorme exército de reserva, que precisa ser vigiado e controlado para a neutralização dos perigos à sua manutenção.

E a melhor forma de fazer isso foi tornar ilícitas as condutas das classes perigosas para o sistema e etiquetar como criminosos um seleto grupo que se enquadrasse nessa moldura, e de repente eram todos inimigos que poderiam ser recuperados pelas benesses de

um conjunto de normas que teoricamente representam a vontade de todos e que servem a todos.

Essa lógica é própria de um capitalismo que necessita do sistema para o controle social das classes subalternas e para a manutenção das desigualdades. Fundamental ter em conta que estas não são naturais, mas criadas e reproduzidas pela perversidade de uma estrutura que cria seus inimigos e que se coloca como alternativa de solução para eles.

Entender isso é compreender o ponto crucial da crítica dirigida ao direito penal a partir do advento da criminologia crítica. Vera Andrade define muito bem toda essa situação:

Com efeito, se a conduta criminal é majoritária e ubíqua, e a clientela do sistema penal é composta regularmente em todos os lugares do mundo por pessoas pertencentes aos baixos estratos sociais, isto indica que há um processo de seleção de pessoas às quais se qualifica como delinquentes e não, como se pretende, um mero processo de seleção de condutas qualificadas como tais. O sistema penal se dirige quase sempre contra certas pessoas, mais que contra certas ações legalmente definidas como crime. (ANDRADE, 2015, p. 266)

O controle social das populações mais pobres pela sua criminalização acaba produzindo um sistema que consegue se reproduzir indefinidamente, pois a seletividade do sistema na formulação e aplicação das penas reflete em aprofundamento das desigualdades existentes previamente na sociedade. E quando se verifica o aumento das contradições sociais, o sistema responde com mais repressão. Ou seja, o sistema acaba combatendo aquilo que ele mesmo ajudou a criar.

Esse círculo tranquilamente pode ser transposto para a política de proibição das drogas. Como vimos no princípio do trabalho, o início dessa política estava intimamente ligado com a criminalização de condutas típicas de comunidades que eram marginalizadas nos EUA, com a função oculta de garantir a supremacia da população branca de origem anglo-saxônica.

Ao criar esses rótulos sobre grandes grupos sociais, garantiu-se a sua criminalização. E esta gerou estigmas sociais e mais exclusão, que aos poucos foram justificando mais repressão e a renovação do sistema. Mesmo parecendo que essa situação já está muito distante, um olhar para a nossa política de drogas revela como atualmente a proibição somente tem gerado um incremento da opressão nas comunidades mais carentes.

Antes de avançarmos, fundamental dizer que não há como fazer qualquer estudo criminológico no Brasil, e isso obviamente inclui a questão das políticas proibicionistas, sem

levar em consideração a condicionante racial que permeia todo o sistema. E Ana Luiza Pinheiro Flauzina apresenta isso de forma arrebatadora, conforme segue,

Dessa primeira constatação, que entende o racismo como elemento essencial à formatação da clientela do sistema penal, surge a outra condicionante que esse impõe ao aparato, conformando decisivamente sua forma de agir. Se o sistema foi estruturado a partir e para o controle da população negra, a maneira como sua movimentação se dá está também atrelada ao segmento. Ou seja, o tipo de atuação do sistema penal, a sua metodologia estão assentadas sobre um paradigma racista. Por isso, qualquer questionamento que se direcione ao “como” do sistema penal, das intervenções truculentas, passando pela seletividade e a corrupção endêmica, até a deteriorização dos agentes, passa obrigatoriamente pelo racismo. (2006, p. 127)

Fixada a questão da criminalização da pobreza como essencial no processo de controle social das populações marginalizadas e delimitada sua perspectiva racial, devemos verificar as formas pelas quais esse processo tem se dado, tanto historicamente como em sua versão específica que se expressa na periferia do capitalismo.

Um dos principais fatores a colaborar para a estigmatização e marginalização dos moradores das periferias envolvidos com o comércio ilegal de drogas é sua permanência nas prisões brasileiras pelo cumprimento das penas privativas de liberdade.

Aqui, devemos mencionar que o cárcere e sua crítica remontam aos seus primórdios, demonstrando que este era um instituto controverso desde sua implantação, pois já era evidente a oposição entre seus objetivos declarados e ocultos.

Um grande mérito de Massimo Pavarini em seus estudos sobre a instituição penitenciária foi o de mostrar como esta serviu aos interesses do sistema econômico e da classe dos proprietários. Quando ele usa os termos cárcere e fábrica, não é para dizer que a prisão teria algum valor econômico de produção, pois esse era realmente irrelevante, mas para mostrar como o isolamento das pessoas serviu para incuti-las disciplina, no sentido de que o cárcere funcionava como uma fábrica de transformação de criminosos em proletários.

E mais do que isso, funcionou também para o adestramento dos sujeitos, com a intenção de prepará-los para uma vida não-proprietária e sem aspirações, controlando desse modo qualquer possibilidade subversiva que pudesse se apresentar para esses indivíduos. Já se ignorava a distinção entre criminoso e proletário, que passavam a significar praticamente o mesmo dentro da classe dos marginalizados. (MELOSSI e PAVARINI, 2006)

Ou seja, a prisão já nasceu como um instrumento de controle dos corpos, essa não foi uma função que ela adquiriu depois. “Em suma, o encarceramento penal, desde o início do

século XIX, recobriu ao mesmo tempo a privação de liberdade e a transformação técnica dos indivíduos”. (FOUCAULT, 2013, p. 219)

Ao mesmo tempo em que se estabeleceram as penas privativas de liberdade começaram a surgir críticas à sua funcionalidade. Michel Foucault coloca a prisão como “o grande fracasso da justiça penal” e relaciona algumas das críticas que foram direcionadas à ela: não diminui a taxa de criminalidade, provoca a reincidência, fabrica delinquentes, favorece o surgimento do crime organizado, estigmatiza os detentos para sempre e penaliza fortemente seus familiares. (FOUCAULT, 2013)

Portanto, um dos pontos básicos para a crítica do instituto do cárcere é igualmente a sua eficácia invertida, que em muito se assemelha ao visto anteriormente para o sistema penal como um todo. Essa inversão trabalha em termos de contraposição entre funções declaradas e funções reais da prisão. Vera Malaguti é muito precisa ao tratar do tema: “Ressocializar, reeducar e profissionalizar. Objetivos aparentes do sistema encobrem com sua negação os seus verdadeiros objetivos: manter sob controle uma parcela muito bem delimitada da população” (2003, p. 125)

Essa situação é refletida na realidade da criminalização das drogas. Os efeitos esperados do encarceramento não foram nem de perto alcançados, pois não houve a redução do tráfico, do consumo ou da violência. Os pequenos traficantes, que são os maiores atingidos pela repressão, somente saem das cadeias estigmatizados e completamente vulneráveis à reincidência, depois de passar por um sistema que não recupera e que não sabe nem mesmo acolher seus egressos. (BOITEUX, 2006, p. 211).

Karam, ao verificar a fantasia existente por trás da aplicação das penas, consegue demonstrar muito bem a obviedade do fracasso de tal instituto:

“A ideia de ressocialização, com seu objetivo declarado de evitar que o apenado volte a delinquir, é absolutamente incompatível com o fato da segregação. Um mínimo de raciocínio lógico repudia a ideia de se pretender reintegrar alguém à sociedade, afastando-a dela.” (1991, p. 177)

Nesse sentido, torna-se evidente que a prisão (e a prisão brasileira aí se insere com especial pertinência) serve não para “corrigir” ou “ressocializar” uma pessoa que tenha infringido a lei, mas, antes, para tirá-la do convívio social, quebrá-la, garantir que, uma vez posta em liberdade, ela esteja de volta à prisão em pouco tempo.

Baratta, que também fez suas análises do fenômeno carcerário, é direto em suas conclusões: “Em suma, é impossível enfrentar o problema da marginalização criminal sem

incidir na estrutura da sociedade capitalista, que tem necessidade de desempregados, que tem necessidade, por motivos ideológicos e econômicos, de uma marginalização criminal”. (2011, p. 190)

Funcionar dessa forma não é um privilégio da cadeia brasileira. Em qualquer lugar do mundo será possível verificar os seus fracassos e a falta de condições para cumprir aquilo que ela promete. Justamente porque há um grande ponto em comum entre todos os sistemas carcerários, que é justamente o de segregação e estigmatização da miséria. (WACQUANT, 2003).

Mesmo obviamente fracassada, a prisão ainda tem a capacidade de se perpetuar e se legitimar exatamente para tentar resolver a criminalidade que ela mesma aprofundou. Em outras palavras, podemos dizer que a prisão não cumpre seu papel de ressocialização e então cumpre o papel de receber e isolar novamente justamente as pessoas que se encarregou de excluir: “a realização do projeto corretivo como o único método para superar a impossibilidade de torná-lo realidade”. (FOUCAULT, 2013, p. 255)

E aqui há ainda uma perversidade muito maior no cumprimento das funções não declaradas do sistema, pois o controle social não se dá somente com a criminalização e com o encarceramento de um contingente enorme de homens, mulheres e jovens das classes mais desfavorecidas, ocorre também um genocídio de proporções absurdas nas favelas brasileiras.

E para falar sobre o tema, renovamos a importância de necessariamente abordar a questão racial envolvida em toda a estruturação do sistema penal nacional. Pois o racismo brasileiro não começou com a proibição das drogas. Ele é estrutural na nossa sociedade e em nossas instituições. O aperfeiçoamento dos órgãos do controle social para a repressão e exclusão da população negra já vem ocorrendo desde que a ordem burguesa se viu obrigada a encarar o problema da massa de ex-escravos ausentes do mercado formal de trabalho.

Ao falar sobre o tema, Flauzina precisa exatamente como funciona o controle sobre os corpos negros:

A partir de uma apropriação latino americana da criminologia crítica, observamos que a forma de movimentação do sistema penal brasileiro, fundamentada na violência e na produção de mortes, tem o racismo como variável central. Atentando para as diferentes facetas dos sistemas penais ao longo do processo histórico no país, o que se percebe é a existência de um padrão que se institui no seio da sociedade colonial com o qual nunca se rompera efetivamente até os dias atuais. A obsessão pelo controle dos corpos negros e o projeto de extermínio que, com a abolição da escravidão passa a compor a agenda política do Estado são os vetores mestres que ainda hoje balizam a atuação do sistema penal. (2006, p. 138)

Enquanto na Europa e nos Estados Unidos o sistema penal foi funcionalizado para exercer o disciplinamento do proletariado para o trabalho nas indústrias, aqui na periferia do capitalismo sua instrumentalização se operou à margem da legalidade, exercendo sua arbitrariedade seletiva dirigida aos setores vulneráveis. “Em nossa região o sistema penal adquire características genocidas de contenção, diferentes das características ‘disciplinadoras’ dos países centrais”. (BATISTA, 2003, p. 54)

Não é possível analisar a pena isoladamente do contexto econômico e social em que ela se desenvolveu, exatamente pelo fato de ela cumprir um papel na estrutura econômica a partir do controle da mão-de-obra. Em algumas ocasiões, a massa populacional excedente, que não fazia parte do mercado de trabalho e não cabia no sistema penitenciário, acaba mesmo por ser alvo de uma política genocida estatal. (RUSCHE E KIRCHHEIMER, 2004)

Portanto, a repressão e a morte são as respostas para um contingente que extrapola os limites do mercado. Isso é importante para entender como se desenvolveu a repressão aos negros no Brasil desde o fim da escravidão.

A política de proibição das drogas é o atual fator legitimador do genocídio da população jovem e negra das periferias brasileiras e não é nenhum exagero dizer que a pena de morte é autorizada nessas localidades, de maneira que a sua execução consegue ser muito pior do que a pena de morte vigente em países ditos desenvolvidos.

Para as vítimas brasileiras não existe qualquer devido processo legal, são vítimas que nem mesmo podem possuir uma identidade, são somente estatísticas daquela que é sem dúvida a nossa maior tragédia social.

Foucault, ao estudar as características dos estados modernos, elabora a determinação da existência de um biopoder, que teria se responsabilizado pela vida humana em geral, determinando todos os seus aspectos. Quando aborda o exercício estatal do poder de morte, o autor francês coloca a questão do racismo como fundamental para esse Estado.

Ele é enfático ao dizer que o racismo é o que legitima a ação do Estado sobre determinados grupos. É a diferenciação de raças e sua organização por graus hierarquizados que permite o exercício do poder. “É a condição para que se possa exercer o direito de matar” (FOUCAULT, 2010, p. 216)

Utilizaremos dessa noção para precisamente caracterizar o Estado Brasileiro como racista. Não é exagero nenhum dizer que há - e na verdade sempre houve - uma política genocida para a população negra de nosso país. Ao marcar a população pobre e negra das periferias como culpada pelo tráfico de drogas e pela violência que assola o país, cria-se uma valoração sobre a vida das pessoas e coloca-se essa população na última escala, justamente



para diminuir a reprovabilidade das diárias violações de direitos que são cometidos contra essa população.

E se consegue esconder esse racismo sob a justificativa de que se está combatendo o tráfico de drogas, conforme veremos a seguir ao abordarmos a construção do inimigo. E pior, não somente se esconde como se tenta negá-lo constantemente. A imagem que se vende externamente é a de um país sem racismo, onde persiste um mito de uma democracia racial e de um convívio pacífico entre todos os povos.

Tratando sobre o genocídio do negro brasileiro, o pesquisador Abdias do Nascimento nos coloca uma certa definição a respeito de tal mito nacional:

Desde os primeiros tempos da vida nacional aos dias de hoje, o privilégio de decidir tem permanecido unicamente nas mãos dos propagadores e beneficiários do mito da "democracia racial". Uma "democracia" cuja artificiosidade se expõe para quem quiser ver; só um dos elementos que a constituiriam detém todo o poder em todos os níveis político-econômico-sociais: o branco. Os brancos controlam os meios de disseminar as informações; o aparelho educacional; eles formulam os conceitos, as armas e os valores do país. Não está patente que neste exclusivismo se radica o domínio quase absoluto desfrutado por algo tão falso quanto essa espécie de "democracia racial?" (1978, p. 46)

Para finalizar nossa pesquisa, vamos finalmente tentar entender como esse sistema genocida e opressor segue vigente e realizando plenamente suas funções ocultas dentro da estrutura social brasileira. Porque a sociedade sabe que a guerra ao tráfico mata todos os dias nos subúrbios brasileiros e mesmo assim não se choca e não se revolta na busca por mudanças.

E isso ocorre porque o Estado tem autorização para matar algumas pessoas. A vida dos “criminosos” do tráfico não vale o mesmo dos demais. A sociedade brasileira se construiu apoiada na ideia de que a carne negra vale menos. Na escala nacional de valoração dos grupos sociais, a população negra da periferia é a inimiga número um do Estado.

### **5.3 O Inimigo no Direito Penal e o Estado de Exceção**

Uma questão fundamental para a existência da guerra é a oposição entre amigos e inimigos. A identificação de todos os membros de um determinado grupo social como potenciais inimigos é o que vai gerar uma situação de inimizade que em sua realização

extrema vai gerar a explosão do conflito, no qual se pretende a eliminação do grupo adversário. (SCHMITT, 2008)

Este inimigo não possui nenhuma qualidade essencial ou qualquer atributo facilmente perceptível. Basta somente identificá-lo como o outro, o desconhecido. Ou seja, importa principalmente ele ser representado como existencialmente algo diferente e estão colocadas as condições para o combate e a busca por sua eliminação física.

Busca-se no direito romano a origem desse conceito de inimigo. Neste contexto, havia o *inimicus*, que era um inimigo pessoal, constante da esfera privada dos indivíduos, e o *hostis*, que seria o verdadeiro inimigo político, aquele que seria desprovido de seus direitos pessoais e colocado fora da comunidade para então ser alvo de hostilidades e da possível aniquilação pela guerra. (ZAFFARONI, 2007)

No estudo de Giorgio Agamben será possível identificarmos que há uma divisão do *hostis*. Em situações excepcionais, quando um cidadão romano colocasse em perigo a segurança da República, ele poderia então ser declarado pelo Senado como inimigo público, o *hostis iudicatus*, que era essencialmente diferente do inimigo estrangeiro, o *hostis alienigena*.

Uma diferença fundamental entre eles era o fato de que o estrangeiro ainda estava protegido pelo *ius gentium*, enquanto o *hostis iudicatus* era privado de seu estatuto de cidadão e das proteções do *ius civis*, podendo inclusive perder seus bens e ser condenado à morte. (AGAMBEN, 2004)

O *hostis alienigena* recebia essa caracterização por ser desconhecido, derivando disso sua potencial periculosidade. Quanto ao *hostis iudicatus*, cabe dizer que é o poder que o declara inimigo, derivando desta declaração a sua situação posterior e não de alguma outra condição que ele mesmo tenha gerado. (ZAFFARONI, 2007)

Essa categoria permaneceu sempre existindo na realidade do poder punitivo, atravessando toda a história dos sistemas penais e atingindo a modernidade. Em menor ou maior medida, quem detinha o poder de eleição dos inimigos pôde usar dessa prerrogativa para determinar a necessidade da guerra conforme a periculosidade do adversário.

Como esses dois poderes, o de medir o perigo do inimigo e o de decretar a guerra, cabiam ao mesmo poder soberano, fica evidente que se abria um enorme espaço para a arbitrariedade dos governantes. (ZAFFARONI, 2007).

Portanto, a eleição do inimigo é uma missão importante para os controladores do poder, que dessa forma poderão maximizar a legitimidade de seu combate perante a população. Na guerra cotidiana que é travada nas periferias do mundo moderno, verificamos constantemente o uso de expressões genéricas, como “máfia” ou “terrorismo”. Justamente por

sua vagueza e abrangência, podem incluir qualquer grupo social que se pretenda combater. (CHRISTIE, 2011)

Trazendo isso para nossa realidade, fica evidente que a situação é idêntica na guerra às drogas que vitima as populações marginalizadas de nosso país. Basta rotular alguém como “traficante” ou pertencente ao “crime organizado” que sua vida passa a não ter mais valor e o Estado se legitima para decidir sobre sua sobrevivência.

Ao falar sobre a sociedade excludente, Jock Young usa o termo “demonização” para tratar do processo de distanciamento interno em qualquer sociedade. “A demonização é importante porque permite que os problemas da sociedade sejam colocados nos ombros dos ‘outros’, em geral percebidos como situados na ‘margem’ da sociedade”. (2002, p. 165).

Ele trabalha com três elementos essenciais para o processo, que seriam: o *distanciamento*, que retira todas as condicionantes estruturais presentes socialmente da explicação de condutas criminalizadas; isso leva à atribuição de desviante a um *outro essencialista*, o que significa exatamente identificar o desvio como produto de uma essência inerente ao indivíduo; e por último, há a *reafirmção da normalidade*, por meio da qual se estabelecem limites entre o “normal” e o “desvio”, fortalecendo a imagem que as pessoas ditas normais fazem de si mesmas. (YOUNG, 2002)

Ainda no mesmo estudo, o autor britânico verifica a aproximação existente entre o inimigo da guerra externa e o criminoso interno, pois para ambos justifica-se o uso da violência. São dois os fatores que legitimarão tal realidade, conforme veremos a seguir.

Primeiro se convence a parcela restante da sociedade de que grandes partes dos problemas atuais resultam da ação do grupo perseguido. Na sequência, se essencializa tal grupo como diferente por questões puramente intrínsecas. Assim resume a questão: “Isto é, apontar precisamente o objeto e essencializar. O primeiro princípio faculta dirigir a animosidade contra eles, o segundo dá ‘permissão’ para usar a violência, frequentemente de natureza extrema”. (2002, p. 173)

Usando de linguagem bélica e de um forte apelo social, o proibicionismo se afirma perante a população, que acredita na muito antiga ideia de defesa social e do confronto do bem contra o mal. Combinado com a velha ideologia da segurança nacional, está garantida a permanência da guerra e do genocídio.

E isso somente se reproduzirá infinitamente enquanto continuar existindo a separação entre eles, os outros, os criminosos, e nós, do lado de cá dos muros das prisões e das favelas, que precisamos ver nossa segurança garantida frente ao perigo representado pelos inimigos. Que somente são inimigos porque além do controle formal, exercido pelo direito, há também

o controle informal, realizado por outros meios, como a mídia, a escola, a família, o mercado de trabalho (ANDRADE, 2012).

Para levar adiante o conflito, tão importante quanto dar ao inimigo esse nome é a sua completa deslegitimação social. Não basta atribuir um rótulo criminal às condutas praticadas por certos grupos sociais. É preciso diferenciá-los da parte saudável da comunidade. É preciso tirar-lhes qualquer valor, para que não causem comoção social e para que seja legitimado o seu desaparecimento. Nas palavras de Young (2002, p. 42), isso visa “tornar a vida mais tolerável para os vencedores e transformar os perdedores em bodes expiatórios”.

Ao analisar uma série de procedimentos judiciais envolvendo menores infratores no Rio de Janeiro, Vera Malaguti percebeu que havia algo comum entre vários deles, e era precisamente o fato de seu crime ser a “atitude suspeita”. Sim, estamos em um ponto de nossa involução social em que alguns grupos já são marginalizados pelo simples fato de existirem. Na falta de drogas apreendidas para justificar o injustificável, usa-se dessa imputação para garantir a manutenção da opressão e o controle dos corpos. Conforme as palavras da própria professora:

Analizando a fala dos policiais o que se vê é que a ‘atitude suspeita’ não se relaciona a nenhum ato suspeito, não é atributo do ‘fazer algo suspeito’ mas sim de ser, pertencer a um determinado grupo social; é isso que desperta suspeitas automáticas. Jovens pobres pardos ou negros estão em atitude suspeita andando na rua, passando num táxi, sentados na grama do Aterro, na Pedra do Leme ou reunidos num campo de futebol. (2003, p. 103)

Trabalhando sobre a desumanização do inimigo e a ausência de direitos que isso irá comportar, Eugenio Raúl Zaffaroni trabalha nos seguintes termos:

A essência do tratamento diferenciado que se atribui ao inimigo consiste em que o direito lhe nega sua condição de pessoa. Ele só é considerado sob o aspecto de ente perigoso ou daninho. Por mais que a ideia seja matizada, quando se propõe estabelecer a distinção entre cidadãos (pessoas) e inimigos (não-pessoas), faz-se referência a seres humanos que são privados de certos direitos individuais, motivo pelo qual deixaram de ser considerados pessoas [...] (2007, p.18)

Como vimos na análise histórica da construção do paradigma proibicionista brasileiro, a ideia de inimigo interno foi utilizada pela Doutrina de Segurança Nacional para a garantia da repressão aos cidadãos subversivos. Em um dado momento, foi feita a ligação desse sujeito com o comerciante ilegal de drogas, estabelecendo as condições para a transposição da figura central do inimigo.

Deste modo, após o fim do regime militar, já havia um novo inimigo a ser combatido, garantindo a manutenção das estruturas repressivas, que passaram imunes ao processo de democratização. Portanto, no caso brasileiro é interessante analisar como foi mantido o estado de exceção para o combate ao tráfico.

Dessa forma, ainda nos estertores de um mundo antagonicamente bipolarizado, a droga vai se convertendo no grande eixo - o mais imperturbavelmente plástico, capaz de associar motivos religiosos, morais, políticos e étnicos - sobre o qual se pode reconstruir a face do inimigo (interno) também num compatriota; no Rio de Janeiro, na figura de um adolescente negro e favelado que vende maconha ou cocaína para outros adolescentes bem-nascidos. (BATISTA, 1998, p.87)

A partir dessa conclusão, conseguimos entender o papel fundamental que a proibição das drogas exerceu na continuidade de uma política repressora para os setores marginalizados do país. Assim, a repressão e a violação dos direitos dessas populações continuaram e continuam até hoje em nome de uma fantasiosa guerra às drogas, que esconde seu real sentido, que é o do controle social da pobreza.

Esse sistema se reafirma a partir dele mesmo em virtude das próprias contradições que são inerentes ao capitalismo. Estas acabam por incrementar o contingente da massa marginalizada, e a esse aumento corresponde para o Estado capitalista uma maior exigência de disciplina e repressão para conter as tensões que surgem em meio a essa massa.

Nessas condições, cria-se uma sensação de crise da ordem pública e a opinião dos meios de informação passa a transmitir uma imagem de um Estado deteriorado, que necessita de uma maior intervenção autoritária para gestão do próprio aparato estatal e da sociedade como um todo.

Por conseguinte, o que se conclui dessa questão é que a lógica capitalista acaba por reproduzir contradições que ela mesma vai se encarregar de resolver, usando dessa situação para instaurar um verdadeiro estado de exceção, no qual consegue maximizar o controle social e garantir a sua manutenção hegemônica. (BARATTA, 2001)

Em seu livro sobre o Estado de Exceção, Agamben nos fornece um conceito preciso desse modelo, mostrando que no totalitarismo moderno, por meio do estado de exceção, se autoriza o governo à eliminação completa de opositores políticos e também de categorias inteiras de cidadãos não integrados, através da instauração de uma verdadeira guerra civil legal. (AGAMBEN, 2004)

Em seu estudo sobre a propagação de discursos penais, Nils Christie vai mostrar que a diminuição do papel do Estado em um contexto de desregulamentação das economias de mercado acaba direcionando a esfera de atuação política justamente para a área da política criminal. Nesse caso, é justamente através da difusão do medo na população que aparecem os candidatos políticos apresentando soluções infalíveis, que invariavelmente giram em torno de fortalecimento da repressão.

No caso particular das drogas, ele mostra como o apelo pela atuação é inclusive maior, em virtude do combate ao tráfico vir interligado com uma justificativa moral de proteção dos fracos e vulneráveis. Nas palavras do próprio autor: “O crime, ou melhor, a luta contra o crime se torna indispensável para construir legitimidade pelo, e para o, convenientemente enfraquecido Estado”. (2011, p. 66)

E o resultado é o mesmo verificado no nosso país, apesar do pesquisador escrever sobre a realidade escandinava. Ou seja, a declaração de guerra às drogas teve como resultado imediato a explosão da população carcerária. E o autor reconhece que os presos vinham dos mesmos grupos sociais dos quais sempre vieram, isto é, das classes marginalizadas. A única diferença é que agora há a ligação com a droga como um de seus atributos.

Nessa mesma linha, não podemos deixar de mencionar a VIII Tese sobre o conceito de história, de autoria de Walter Benjamin, a qual nos recorda que na verdade vivemos em um estado permanente de violação dos direitos:

A tradição dos oprimidos nos ensina que o "estado de exceção" em que vivemos é na verdade a regra geral. Precisamos construir um conceito de história que corresponda a essa verdade. Nesse momento, perceberemos que nossa tarefa é originar um verdadeiro estado de exceção; com isso, nossa posição ficará mais forte na luta contra o fascismo. Este se beneficia da circunstância de que seus adversários o enfrentam em nome do progresso, considerado como uma norma histórica. O assombro com o fato de que os episódios que vivemos no século XX "ainda" sejam possíveis, não é um assombro filosófico. Ele não gera nenhum conhecimento, a não ser o conhecimento de que a concepção de história da qual emana semelhante assombro é insustentável. (LOWY, 2005, p. 83)

Agamben vai dizer que atingimos atualmente o “máximo desdobramento planetário” do estado de exceção (2004, p. 131). Mais do que em qualquer outro lugar, essa exceção é permanente nos bairros pobres do nosso país, aonde a violação de direitos é diária e se contam os mortos aos milhares. Construir uma alternativa para essa política proibicionista que mata e viola em troca de falsas promessas e ocultos interesses é a maior urgência nacional.

Devemos nos inspirar nos primeiros passos de países como Portugal e Uruguai para propor alternativas a esta política que nasceu ultrapassada e que não comporta mais o incremento da repressão e o endurecimento das leis. Cientes de que seria mesmo o início e que ainda haverá muito por realizar na busca maior pela superação do sistema penal como um todo. Conforme propõe o argentino Eugenio Raúl Zaffaroni,

Hoje, temos consciência de que a realidade operacional de nossos sistemas penais jamais poderá adequar-se à planificação do discurso jurídico-penal, e de que todos os sistemas penais apresentam características estruturais próprias de seu exercício de poder que cancelam o discurso jurídico-penal e que, por constituírem marcas de sua essência, não podem ser eliminadas, sem a supressão dos próprios sistemas penais. A seletividade, a reprodução da violência, a criação de condições para maiores condutas lesivas, a corrupção institucionalizada, a concentração de poder, a verticalização social e a destruição das relações horizontais ou comunitárias *não são características conjunturais, mas estruturais do exercício de poder de todos os sistemas penais*. (grifo no original). (2001, p. 15)

Como a proposta do trabalho é justamente mostrar o fracasso do modelo proibicionista e do encarceramento, antes de terminarmos é fundamental deixar claro que não se pretende uma reforma ou adequação da prisão ou do sistema que a sustenta. Este já nasceu falido, as suas incongruências são inerentes à sua existência. Somente sua abolição pode ser um horizonte possível ao avançarmos na luta contra a proibição. Conforme Louk Hulsman:

**É preciso abolir o sistema penal.** Isto significa romper os laços que, de maneira incontrolada e irresponsável, em detrimento das pessoas diretamente envolvidas, sob uma ideologia de outra era e se apoiando em um falso consenso, unem os órgãos de uma máquina cega cujo objeto mesmo é a produção de um sofrimento estéril. Um sistema desta natureza é um **mal social**. Os problemas que ele pretende resolver - e que, de forma alguma, resolve, pois nunca faz o que pretende - deverão ser enfrentados de outra maneira. (1993, p. 91)

Nesse ponto, esperamos ter deixado em evidência que sua permanência tão fortalecida somente se deu devido ao interesse específico de determinada classe. Conforme tentamos mostrar ao longo de todo trabalho, o objetivo final do Direito Penal e da atuação de suas agências consiste na manutenção da ordem capitalista e na garantia dos privilégios da classe mais favorecida através do controle social do grupo desprivilegiado.

Portanto, como forma de finalizar o presente trabalho, acreditamos na vigência das palavras infalíveis de Baratta:

Antes de querer modificar os excluídos, é preciso modificar a sociedade excludente, atingindo, assim, a raiz do mecanismo de exclusão. De outro modo permanecerá, em quem queira julgar realisticamente, a suspeita de que a verdadeira função desta modificação dos excluídos seja a de aperfeiçoar e de tornar pacífica a exclusão, integrando, mais que os excluídos na sociedade, a própria relação de exclusão na ideologia legitimante do estado social. (2011, p. 186)

Logo, não há como se falar em abolicionismo penal sem ter em mente a proposta de alterar completamente o sistema econômico e as formas de relação entre os seres humanos, para que não exista mais desigualdade social e nenhuma remota possibilidade de controle social de uma classe sobre a outra. Ou colocamos um fim no capitalismo ou a América Latina será eternamente aquilo que Zaffaroni (2001, p. 74) chamou de “gigantesca ‘instituição de sequestro’”.

Ao longo de tantos anos de proibição das drogas, já foram gastos milhões na sustentação de uma guerra sem sentido e ao custo do aniquilamento de milhares de vidas e do aprisionamento de outras milhares. Não há mais como continuar sendo enganados por um discurso que supostamente pretende a saúde o bem estar da humanidade. Já erramos o suficiente nesse caminho. Chegou a hora de inventar.



## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

“De maneira geral, os índices de uso de drogas em Portugal são semelhantes ou um pouco melhores que os de outros países da União Europeia. Em outras palavras, a experiência portuguesa com a descriminalização pode ser considerada moderadamente bem-sucedida. Não, ela não pôs fim ao uso de drogas ilegais, o que seria uma expectativa irrealista. Os portugueses continuam a se drogar, como seus contemporâneos e todas as sociedades humanas antes deles. Mas, aparentemente, eles não têm o problema de estigmatizar, marginalizar e encarcerar proporções consideráveis de cidadãos por delitos sem gravidade relacionados a drogas. São esses alguns dos motivos pelos quais considero que a descriminalização deveria ser debatida como possível alternativa para os Estados Unidos.”

Carl Hart, *Um preço muito alto*

O objetivo desta pesquisa foi inicialmente traçar um panorama geral da política proibicionista e trazer algumas pistas sobre como se pode analisar criticamente a sua permanência tão longa como paradigma dominante no tema do controle das substâncias entorpecentes.

O fracasso da política de drogas não é nenhuma grande novidade para qualquer pessoa que alguma vez tenha se interessado pelo assunto e lido um pouco a respeito. Em virtude dos dez anos da promulgação da nova lei de drogas no país e do crescimento alarmante dos presos e presas por tráfico de drogas no período, piorando cada vez mais o já caótico sistema prisional, este é um tema que não perde sua atualidade e que sempre motiva os mais diversos debates na sociedade.

Neste trabalho optei por não discutir o tema do consumo das substâncias que foram sendo proibidas ao longo do tempo ao sabor das vontades políticas dos donos do poder. E tampouco foi nosso objeto a verificação dos efeitos do uso das drogas, ainda que tenhamos a certeza de que os efeitos colaterais que elas causam sejam infinitamente inferiores aos causados pela guerra às drogas.

Isso por buscar colocar o foco da pesquisa precisamente na política criminal de drogas, para entender como a proibição tem trazido efeitos tão severos para a realidade nacional e internacional.

A opção por não questionar a redução ou não do consumo das substâncias proibidas foi feita justamente porque não importaria se isso fosse uma realidade ou não. Na verdade não importaria nem mesmo se algum dia o proibicionismo conseguisse erradicar o uso das substâncias que ele proíbe, porque são milhares de vidas que estão em jogo, são milhares de

pessoas que são reprimidas e violentadas diariamente em nome dessa guerra. Nada se justifica em nome desse utópico mundo livre das drogas.

Essa não é uma realidade possível. O consumo de substâncias que alteram o nosso estado cognitivo foi enraizado em práticas culturais e rituais por diversas civilizações que vieram antes de nós. Fazer o uso delas faz parte da realidade humana. O que não faz é proibicionismo, que chegou faz pouco tempo e já acumula fracassos gigantescos.

Outro tema que fugiu da esfera de abordagem da pesquisa, mas que necessariamente precisa ser melhor aprofundado no questionamento incansável que devemos fazer da proibição, é o seu custo econômico, em razão da proibição criar um mercado altamente lucrativo, que consegue movimentar bilhões anualmente e que por isso mesmo não dá sinais de esgotamento e superação.

Nossa esperança com essa pesquisa é manter o tema em discussão e contribuir para a necessária superação dos preconceitos que foram criados em torno do “mito” da droga, partindo para uma discussão sincera sobre os custos humanos que a manutenção da guerra tem gerado.

A hipótese básica da pesquisa foi provar que a política proibicionista de drogas está diretamente relacionada com a superlotação de presídios, com a criminalização da pobreza e com o genocídio da população jovem e negra.

No mundo todo, essa guerra às drogas vem causando danos sociais muito maiores do que o consumo das próprias substâncias proibidas poderia causar. Entender os reais objetivos dessa política é de fundamental importância para elaboração de alternativas que resultem na redução da violência e na mudança do paradigma repressivo.

Seu surgimento aconteceu muito mais por vontade política do que propriamente por alguma preocupação com os efeitos que as substâncias estavam produzindo. Assim como sua construção foi política, assim será com a inadiável desconstrução.

É urgente retomar o ensinamento de Simón Rodríguez e partir para a criação de uma política alternativa para as drogas, adaptada ao processo histórico, à cultura e às instituições da América Latina. Uma política integrada a nível continental poderia ser uma resposta eficaz para a superação desse atual modelo transnacional, que tantos prejuízos já trouxe para nossa região.

Do contrário, continuaremos errando com a importação de uma diretriz que sintetizou localmente a união perfeita da Ideologia da Defesa Social, da Doutrina de Segurança Nacional e dos Movimentos de Lei e Ordem. As leis brasileiras acabaram seguindo perfeitamente a tendência internacional de criminalização das drogas.

Porém, na prática a nova lei de tóxicos não teve como reflexo o enfraquecimento do tráfico de drogas, resultando em um crescimento descontrolado do encarceramento e elevação dos índices de violência. E como uma outra face da mesma moeda, a Lei nº 11.343/06 continua sendo um sucesso no cumprimento de suas funções não declaradas, como a criminalização da pobreza e o genocídio da população jovem e negra, inimiga do sistema penal brasileiro desde os tempos da escravidão.

Justamente porque opressão e exclusão são intrínsecas a esse modelo dogmático de Direito Penal. Não podemos esperar a realização de funções distintas deste sistema penal que ainda funciona segundo uma ideologia de defesa social, bancando uma verdadeira guerra contra aqueles que foram os escolhidos para serem os inimigos internos.

Antes de ser uma conclusão, o final deste trabalho representa uma abertura para a continuidade da pesquisa. Não há dúvidas de que a temática é extremamente abrangente e que merece o devido aprofundamento em qualquer um de seus aspectos.

Esperamos que as ferramentas da criminologia crítica possam chegar a um número maior de pessoas e que a política proibicionista seja aos poucos superada pelo trabalho de todas e todos que aceitem mudar as lentes e enxergar além dos preconceitos de um modelo falido.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGAMBEN, Giorgio. Estado de exceção. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2004.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. Pelas mãos da criminologia: o controle penal para além da (des)ilusão. Rio de Janeiro: Revan, 2012.

\_\_\_\_\_. A ilusão de segurança jurídica: do controle da violência à violência do controle penal. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

BARATTA, Alessandro. Criminologia crítica e política penal alternativa. In: Revista de Direito Penal, n. 23. Rio de Janeiro: Forense, 1978, p. 7-21.

\_\_\_\_\_. Criminologia crítica e crítica do Direito Penal. 6. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

BATISTA, Nilo. Introdução crítica à criminologia brasileira. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

\_\_\_\_\_. Política criminal com derramamento de sangue. In: Revista Discursos Sediosos, nº 5/6. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1998.

BATISTA, Vera Malaguti de Souza Weglinski. Díficeis ganhos fáceis. Drogas e juventude pobre no Rio de Janeiro. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

BECCARIA, Cesare. Dos delitos e das penas. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

BECKER, Howard S. Outsiders: estudos de sociologia do desvio. São Paulo: Ed. Zahar, 2008.

BRASIL. Lei n. 11.343, de 23 de agosto de 2006.

BOITEUX, Luciana. Controle penal sobre as drogas ilícitas: o impacto do proibicionismo no sistema penal e na sociedade. 2006. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo.

CARVALHO, Salo. A política criminal de drogas no Brasil: Estudo criminológico e dogmático da Lei 11.343/06. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

CASTRO, Lola Anyar de. Criminologia da reação social. Rio de Janeiro: Forense, 1983.

CHRISTIE, Nils. Uma razoável quantidade de crime. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

CIRINO DOS SANTOS, Juarez. A criminologia radical. 3. ed. Rio de Janeiro/Curitiba: Lumen Juris e ICPC, 2008.

DEL OMO, Rosa. A América Latina e sua criminologia. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

\_\_\_\_\_. A face oculta da droga. Rio de Janeiro: Revan, 1990.

FERRAJOLI, Luigi. Direito e razão: teoria do garantismo penal. 3. ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

ESCOHOTADO, Antonio. Historia general de las drogas. Madrid: Alianza Editorial, 1998.

FILHO, Orlando Zaccone D'Elia. Acionistas do nada - Quem são os traficantes de drogas. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

FLAUZINA, Ana Luiza Pinheiro. Corpo negro caído no chão: o sistema penal e o projeto genocida do estado brasileiro. 2006. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília.

FOUCAULT, Michel. Vigiar e Punir: nascimento da prisão. 41. ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

\_\_\_\_\_. Em defesa da sociedade: curso no Collège de France (1975-1976). 2. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010.

GALEANO, Eduardo. De pernas pro ar: a escola do mundo ao avesso. Porto Alegre: L&PM, 1999.

HART, Carl. Um preço muito alto: a jornada de um neurocientista que desafia nossa visão sobre as drogas. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.

HULSMAN, Louk; BERNAT DE CELIS, Jacqueline. Penas perdidas: o sistema penal em questão. Niterói: Luam, 1993.

KARAM, Maria Lúcia. De crimes, penas e fantasias. Niterói: Luam, 1991.

\_\_\_\_\_. A lei 11.343/06 e os repetidos danos do proibicionismo. In: Drogas e cultura: novas perspectivas / Beatriz Caiuby Labate ... [et al.], (orgs.). Salvador: EDUFBA, 2008.

LOWY, Michel. Walter Benjamin: Aviso de incêndio – uma leitura das teses “Sobre o conceito de história”. São Paulo: Boitempo, 2005.

MELOSSI, Dario; PAVARINI, Massimo. Cárcere e fábrica – As origens do sistema penitenciário. Rio de Janeiro: Revan, 2006.

NASCIMENTO, Abdias do. O genocídio do negro brasileiro: processo de um racismo mascarado. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

RODRIGUES, Thiago. *Narcotráfico e militarização nas Américas: vício de guerra*. Contexto int. [online]. 2012, vol.34, n.1, pp.9-41. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-85292012000100001&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292012000100001&lng=en&nrm=iso&tlng=pt)>. Acesso em 10 junho 2017

RAMOS, Jorge Abelardo. História da nação latino-americana. 3. ed. Florianópolis: Insular, 2014

RUSCHE, Georg; KIRCHHEIMER, Otto. Punição e estrutura social. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

SCHMITT, Carl. O conceito do político/Teoria do *Partisan*. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

WACQUANT, Loïc. Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos EUA. 2. ed. Col. Pensamento Criminológico. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

YOUNG, Jock. A sociedade excludente: exclusão social, criminalidade e diferença na modernidade recente. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. Em busca das penas perdidas: a perda de legitimidade do sistema penal. 5. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

\_\_\_\_\_. O inimigo no direito penal. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

#### Documentos consultados:

BRASIL. Ministério da Justiça. INFOPEN – Dezembro de 2014. Brasília, 2015. Disponível em: <[http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/documentos/infopen\\_dez14.pdf](http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/documentos/infopen_dez14.pdf)> Acesso em 10 junho 2017

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. INFOPEN Mulheres – Junho de 2014. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/documentos/relatorio-infopen-mulheres.pdf>> Acesso em: 15 junho 2017

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça e Cidadania. Plano nacional de segurança pública. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/noticias/plano-nacional-de-seguranca-preve-integracao-entre-poder-publico-e-sociedade/pnsp-06jan17.pdf>> Acesso em: 18 junho 2017

\_\_\_\_\_. Ministério dos Direitos Humanos. Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Coordenação Geral do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo. Levantamento anual SINASE 2014. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/noticias/pdf/levantamento-sinase-2014>> Acesso em: 14 junho 2016

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. Atlas do Censo Demográfico 2010. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br/apps/atlas/>> Acesso em : 10 junho 2017

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. A aplicação de penas e medidas alternativas. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/150325\\_relatorio\\_aplicacao\\_penas.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/150325_relatorio_aplicacao_penas.pdf)> Acesso em 10 junho 2017

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Atlas da Violência 2017. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/170602\\_atlas\\_da\\_violencia\\_2017.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/170602_atlas_da_violencia_2017.pdf)> Acesso em: 15 junho 2017

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Nota Técnica nº 20. O Adolescente em Conflito com a Lei e o Debate sobre a Redução da Maioridade Penal: esclarecimentos necessários. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/150616\\_ntdisoc\\_n20](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/150616_ntdisoc_n20)> Acesso em: 14 junho 2017

OMS. Neurociência do uso e da dependência de substâncias psicoativas. São Paulo, 2006. Disponível em: < [http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/42666/2/9788572416665\\_por.pdf](http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/42666/2/9788572416665_por.pdf)> Acesso em: 20 junho 2017

RIO DE JANEIRO. Secretaria de Segurança. Instituto de Segurança Pública. Panorama das Apreensões de drogas no Rio de Janeiro 2010-2016. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <[http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp\\_imagens/uploads/RelatorioDrogas2016.pdf](http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/uploads/RelatorioDrogas2016.pdf)> Acesso em 12 junho 2017

TNI y WOLA. Sistemas sobrecargados: Leyes de drogas y cárceles em América Latina. Ámsterdam/Washington, 2010. Disponível em: <<http://www.bancodeinjusticias.org.br/wp-content/uploads/2011/11/TNI-e-WOLA-Sistemas-Sobrecargados-Leyes-de-Drogas-y-C%C3%A1rceles-en-Am%C3%A9rica-Latina.pdf>> Acesso em: 20 maio 2017

UNITED STATES. White House Office. Narcotics and national security. National Security Decision Directive 221. Washington, 1986. Disponível em:<<https://www.hsdl.org/?abstract&did=463177>> Acesso em: 06 junho 2017

UNODC. Drogas: você conhece os riscos? Brasília. Disponível em: <[http://www.antidrogas.com.br/conteudo\\_unodc/drogas\\_ebook.pdf](http://www.antidrogas.com.br/conteudo_unodc/drogas_ebook.pdf)> Acesso em: 20 junho 2017

WASELFISZ, Julio Jacobo. Mapa da violência 2014: os jovens do Brasil. Rio de Janeiro: Flacso Brasil, 2014. Disponível em: <[http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2014/Mapa2014\\_JovensBrasil.pdf](http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2014/Mapa2014_JovensBrasil.pdf)> Acesso em: 15 junho 2017